

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Tsiviilõiguse õppetool

Lauri Jõgi

**ÕIGUS TÖÖLE KUI PÕHIÕIGUS EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSLIKUS  
KORRAS**

Bakalaureusetöö

Juhendaja  
Dotsent Gaabriel Tavits

TARTU  
2012

## SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	3
I Õigus tööle rahvusvahelistes kokkulepetes.....	5
1.1 ÜRO ja ILO konventsioonid.....	5
1.1.1 Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt.....	5
1.1.2 Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsioonid.....	7
1.2 Euroopa Nõukogu sotsiaalharta ja õiguse tööle tagamine.....	10
1.3 Õigus tööle Euroopa Liidu õigusaktides.....	13
II Õigus tööle Eesti põhiseaduses.....	19
2.1. Õigus tööle põhiseadustes 1918-1940.....	19
2.2. Õigus tööle põhiseaduse eelnõus.....	19
2.3. Õigus tööle kui põhiõiguste kataloogi väline õigus.....	20
2.4. Õigus tööle ja sotsiaalriigi põhimõte.....	24
2.5 Õigus tööle ja selle tagamine.....	26
LÕPPSÕNA.....	30
RESÜMEE.....	33
KASUTATUD KIRJANDUS.....	36
KASUTATUD ÕIGUSAKTID.....	39
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA.....	40

## Sissejuhatus

Õigus tööle kui põhisõiguse eesmärgiks on suurendada tööhõivet, parandada elu-ja töötamistingimusi, vähendada vaesust ja sotsiaalset tõrjutust. Õigust tööle kui põhiõigust rahvusvaheliste kokkulepete juures käsitlevaid artikleid ja teoseid on mitmekümne aasta jooksul ilmunud päris mitmeid, kuid Eesti õiguskirjanduses puudub põhjalikum ülevaatlük käsitus õigusest tööle põhiõiguslikul tasandil. Õigusest tööle kui õigusest täielikule tööhõivele on peamiselt kirjutatud ainult Põhiseadust puudutavates kommentaarides, kui Eesti Vabariigi jaoks millestki utoopilisest. Samas puudub põhjalikum ülevaade antud õiguse tõlgendusest seoses Eestile siduvate rahvusvaheliste kokkulepetega. Bakalaureusetöö eesmärgiks on tulenevalt Eesti Vabariigi Põhiseaduse avatusest rahvusvahelisele õigusele analüüsida õigust tööle Eestis rahvusvahelise õiguse ja riikliku põhiseadusliku korra koostoimes.

Mitmed rahvusvahelised kokkulepped, mida bakalaureusetöös käsitletakse, võimaldavad järeldada, et õigus tööle saab olla põhiõigus. Küsimusele, mis täpselt on õigus tööle, ei ole aga ühtset vastust. Seda saab käsitleda ühest küljest kui õigust täielikule tööhõivele. Sellises olukorras saaks eksisteerida ainult niipalju tööpuudust, kui jääb vahet ühe töösuhte lõpetamisest teise töösuhte alustamiseni. Seeläbi suureneks tööturul nõrgemas seisus olevate gruppide kaasatus, mis suurendaks ka ühiskonna sotsiaalset sidusust. Samas tekib nii mahuka sisuga põhiõiguse jaatamise tagajärjel rida juriidilisi ja majanduslikke vastuolusid. Teisest küljest saab õigust tööle käsitleda, kui olemasoleva töösuhte kaitset ja riigi toetust töötutele töö otsimisel. Mõlema seisukoha analüüsimisel on olulised ka õiguse kaasaegsed arengusuunad, mis on mõjutatud nii majanduslikust kui ka poliitilisest olustikust. Seda näitlikustavad riikide aruandlus ja ka kirjanduses esitatud seisukohad. Arenenud tööstusriikide vananev elanikkond ja kasvavad sotsiaalkulutused vajavad kõrgemat tööhõivet, et olemas olevad sotsiaalsüsteemid oleksid jätkusuutlikud. Seega on tegemist väga aktuaalse teemaga nii praegu kui ka tulevikus.

Bakalaureusetöös lähtub autor Eesti Vabariigi Põhiseadusest (edaspidi Põhiseadus) kui primaarsest riigiõiguslikust allikast. Käsitus ei piirdu ainult konstitutsiooni kui tekstilise allikaga, vaid pealkirjas tõstatatud küsimusele vastamisel analüüsib autor Põhiseadust kogumis teiste konstitutsionaalsete õigusaktidega, Riigikohtu poolsete tõlgendamisjuhiste ja

õiguskirjanduse seisukohtadega. Kuna Põhiseaduses puudub õigust tööle mainiv säte, siis lähtub käesolev töö Põhiseaduse printsiipidest ja arenguklausli tõlgendamisest. Eesmärgist lähtuvalt on töö ülesehitatud kolmeks peatükiks. Esimeses peatükis käsitletakse õigust tööle rahvusvahelistest inimõigustealastest dokumentidest lähtuvalt ja Euroopa Liidu õiguse kontekstis. Töö teises peatükis käsitleb autor õigust tööle Eesti Vabariigi Põhiseaduses. Kuna riikide valmisolek teatud seisukohtasid toetada õiguslikust küljest sõltub majanduslikest ja poliitilistest kaalutlustest, siis on need vajadusel ära toodud. Töö eesmärgiks ei ole luua prognoose edasiste arengute suhtes või millal on teatud eesmärgid saavutatavad kuna see väljuks põhiõiguslikust analüüsist. Rahvusvahelise õiguse analüüsimisel lähtun õigusaktidest, mille koostajaks pädevad regionaalsed ja rahvusvahelised organisatsioonid nagu Euroopa Liit, Euroopa Nõukogu, Ühinenud Rahvaste Organisatsioon, Rahvusvaheline Tööorganisatsioon, mille poolteks demokraatlikud õigusriigid ning millel on olemas järelvalve ja aruandmise mehhanismid. Töö koostamisel on kasutatud järgmisi allikaid ja materjale: Eesti Vabariigi Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, Riigikohtu teemakohaseid lahendid, Euroopa Sotsiaalharta, ÜRO Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste pakt ja Euroopa Liidu tööhõivesuunised. Lisaks õigusaktidele on käsitletud ka bakalaureusetööga seonduvat teoreetilist kirjandust.

# Õigus tööle rahvusvahelistes kokkulepetes

## 1.1 ÜRO ja ILO konventsioonid

ÜRO ja ILO konventsioonide sisu mõjutas peaaegu 50 aastat peale Teist maailmasõda maailma polariseeritus. Sotsialistliku bloki maad toetasid õiguse tööle kui täieliku tööhõive tagamise konseptsiooni, lääneriigid õigust tööle kui inimlike töötingimuste tagamist ja tööpuudusega võitlemist ning kolmanda maailma riigid tunnistasid õigust tööle kui eesmärki, mille poole püüelda<sup>1</sup>. Vastuolulised seisukohad tulenesid sellest, et osalisriikide ring tulenevalt nende poliitilisest, majanduslikust ja õiguslikust taustast oli väga erinev ning kõigist töös käsitletavatest rahvusvahelistest kokkulepetest on ÜRO ja ILO konventsioonidega liitunud kõige rohkem erinevaid riike. Viimase 20. aasta jooksul on domineerinud õiguse tööle liberaalne käsitus ja täielikku tööhõivet mainivaid sätteid tõlgendatakse deklaratiivsetena.

### 1.1.1 Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt

Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Peaassamblee poolt 1966. aastal vastu võetud pakti artikkel 6 lõiked 1 ja 2 seavad riikidele kohustuse tunnustada õigust tööle, mis sisaldab iga inimese õigust võimalusele teenida endale elatist tööga ning abinõud millega riik peab õiguse tagama.<sup>2</sup> Artikkel 6 ei puuduta mitte töö tingimusi vaid tööd kui vahendit teiste majanduslike õiguste tagamiseks. Ajalooliselt formuleeriti nimetatud artikkel sotsialismileeri ja vabaturumajandusliku majanduskorraga riikide kompromissina.<sup>3</sup> M.Craveni hinnangul on täielik tööhõive eraldiseisev paktist tulenev õigus kui ka vahend õiguse tööle saavutamiseks.<sup>4</sup> Samas leiti juba pakti eelnõu koostamisel, et inimest ei saa sundida tööle<sup>5</sup>, eriti selleks, et kunstlikult suurendada tööhõivet. Miinimum standard saab olla sellisel juhul ainult moraalse

---

1 J.Mayer. The Concept of the Right to Work in International Standards and the Legislation of ILO member States. International Labour Review, Vol 124, nr 2, 1985 lk 237-238

2 RT II 1993, 10, 13 ilmunud mitteametliku tõlke järgi sätestab artikkel 6: 1) Käesolevast paktist osavõtvad riigid tunnustavad õigust tööle, milles sisaldub iga inimese õigus võimalusele teenida endale elatist tööga, mille ta valib vabalt või millega ta vabalt nõustub, ja astuvad tarvilikke samme selle õiguse tagamiseks. 2) Abinõud, mida käesolevast paktist osavõtvad riigid peavad rakendama selle õiguse täielikuks teostamiseks, sisaldavad kutsealast ja tehnilist väljaõpet ning ettevalmistust, järjekindla majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise arengu ning täieliku tootliku rakendatuse saavutamise teid ja meetodeid tingimustes, mis garanteerivad inimese põhilisi poliitilisi ja majanduslikke vabadusi.

3 M.C.R. Craven. The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : a perspective on its development. Clarendon, Oxford, 2002. lk 195

4 Samas. Lk 203

5 vrdl Eesti Vabariigi 1937. aasta Põhiseadus, ptk 2.1

sisuga säte, millega ei tohi kaasneda sanktsiooni. Nimetatud artikli lõige 2 seab tingimuseks, et õigus tööle tuleb tagada tingimustes, mis garanteerivad inimese põhilisi poliitilisi ja majanduslikke vabadusi. Samas puudub määratlus, milliseid poliitilised ja majanduslikud vabadused tuleb tagada, mis muudab lauseosa tähtsuse küsitavaks.

Paktiga liitunud riikidel tuleneb artiklist 16 teavitamiskohustus meetmete kohta, mis on kasutusele võetud paktist tulenevate õiguste tagamiseks. Selle üle teostab järelvalvet Majandus- ja Sotsiaalnõukogu, mis koosneb 18-est sõltumatust eksperdist. Faktilehes No. 16<sup>6</sup> selgitab Majandus- ja Sotsiaalnõukogu artikkel 6 lõigete 1 ja 2 tõlgendamist. Artikkel 6 lõige 1 tähendab inimese õigust vabalt valida elukutset, sest töö on inimväärse elustandardi saavutamisel esmatähtis. Nõukogu leiab, et artikkel garanteerib ka riigi kohustuse vältida inimeste ebaõiglast töötuks jäämist vabaturumajanduse tingimustes. Mõlema nõude koostõlgendamisel peab riik tagama õiguse tööle, olgugi et ükski pakti pooltest ei ole veel saavutanud täielikku tööhõivet<sup>7</sup>. Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelist pakti kommentaaris leiab M.Craven, et nimetatud eesmärgi saavutamiseks nimetatud vahendid on illustratiivsed ja tegemist ei ole ammendava loeteluga. Täielik tööhõive ei ole määratletud mingi kindla majandusliku arenguetapiga, vaid tegemist on eesmärgiga, mille poole riik peab püüdlema vastavalt oma võimalustele.

Kõikidel paktiga liitunud riikidel on perioodiline aruandluskohustus nõukogule tulenevalt artikli 16 lõikest 1 seoses paktis sätestatud kohustuste täitmise ja õiguste tagamisega. Aruandluses lähtutakse tööhõive struktuurist, sealhulgas sellest kui palju on ajutise või hooajalise loomuga töökohti ja kas kõrge tööhõive on üleriigiline või ainult tõmbekeskuste ümber ja madalam äärealadel. Lisaks arvestatakse ka riikide arengutaset, kultuurilisi eripärasid ja majanduslikku arengut. Ehkki ajutised iseloomuga töökohad on komitee hinnangul sageli vajalikud ja nõutavad, peab riikide tööhõive arendamine lähtuma jätkusuutlike töökohtade juurde loomisest<sup>8</sup>. Samuti pole kindlalt määratletud, mis töötuse määrast alates on riik oma Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise paktiga võetud kohustustega vastuolus. Nõukogu eesmärk on anda hinnang riikide poolt vastu võetud meetmetele ning vajadusel konsulteerida ja anda soovitusi, sageli koostöös valitsuseväliste organisatsioonidega.

---

6 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalnõukogu. Faktileht No.16 (Rev.1), Genf, 1991

7 The Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Fact Sheet No.16 (Rev.1)

8 Craven, lk 209

Vene Föderatsiooni Sotsiaal- ja Tööõiguse keskuse materjalide põhjal valminud soovitusel artikkel kuue ametlikuks üldkommentaariks näevad täielikku tööhõivet eeldusena artiklis nimetatud õiguste tagamiseks. Autorid soovivad riikide tööhõive poliitikas edendada väikeettevõtlust ning luua juurde avaliku halduse töökohti. Lisaks peab riik tegema kõik võimaliku, et töötud võimalikult kiiresti tööd leiaks ning tagaks neile võimalikult hea äraelamise. Seadusandlus peaks olema piisavalt paindlik, et kaasa minna muutustega tööturul. Toetudes ILO Tööhõive konventsioonile leitakse soovitusel, et täielikku tööhõivet tuleks mõista kui olukorda, kus kõigil, kes soovivad teha sotsiaalselt produktiivset tööd, peab olema see võimalus tagatud.<sup>9</sup> Siiski tuleb mainida, et õigus tööle kitsendatud tõlgenduses hõlmab üksnes juba eksisteeriva töösuhte kaitset.<sup>10</sup> Sotsiaalselt produktiivse töö all mõeldakse töökohti, mis loovad majanduses mingit lisaväärtust, mitte ei ole loodud selleks, et inimestel lihtsalt tööd oleks, näiteks 2009 alanud majandussurutise ajal tööle palgatud Tallinna linna ühistranspordi reisisaajad. Täielik tööhõive ei tohiks hõlmata tähtajalist tööd ja piiranguid sisu ning töötasu suhtes, kui see ei ole absoluutselt vajalik täieliku tööhõive tagamiseks.

Sarnaselt ILO konventsioonidele puudub ka Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelises paktis konkreetne kohustus tagada täielik tööhõive paktiga liitumise hetkest. Siiski on liikmesriikidel kohustus aruandluseks Majandus- ja Sotsiaalnõukogule. Pakti tööd puudutavad sätted leiavad rakendamist eelkõige olukorras, kus pakti regulatsioon on ulatuslikum või täpsem kui vastavates ILO konventsioonides või pakti rikkunud riik ei ole vastavat küsimust reguleerivat ILO konventsiooni ratifitseerinud<sup>11</sup>. Autori hinnangul on pakti rõhk tööhõivet puudutavates küsimustes sellel, et tagada stabiilne tööhõive ning kasvatada tööhõivet eelkõige arenevates riikides. Majanduslikult heal järjel riigid ei ole ise alati püüdnud täieliku tööhõive suunas ja ka Komitee poolne tõhus surve selleks puudub.

### **1.1.2 Rahvusvaheline Tööorganisatsioon**

Rahvusvaheline Tööorganisatsiooni (ILO) eripära, võrreldes ÜRO-ga on organisatsiooni kolmepoolsus: rahvusvahelisel töökonverentsil on esindatud nii töötajad, tööandjad kui ka

---

9 E.S.Gerasimova, A.V. Gvozdzitskikh, O.S. Krylova. Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Right. E/C.12/2003/9

10 Craven, lk 205

11 Craven, lk 224

valitsused. ILO konventsioonid üldjuhul ei kohusta riiki tagama õigust tööle. Sisuliselt ei oleks ilmselt sellel ka mõtet, sest enamikel ILO liikmetel puuduksid vahendid ja poliitiline tahe, et nii laiapõhjalisi reforme läbi viia praeguse hetke seisuga. Philadelphia Deklaratsiooni aastast 1944 kolmandas artiklis nähti ILO põhilise eesmärgina täieliku tööhõive saavutamist erinevate algatuste läbi.<sup>12</sup> 1964 aastal vastu võetud Tööhõivepoliitika konventsioon No. 122 sätestas preambulas ratifitseerinud riikide eesmärgiks täieliku tööhõive saavutamise.<sup>13</sup> J.Mayeri hinnangul on tegemist edendava sisuga konventsiooniga, mille reaalne tagamine või kontrolli teostamine ei ole tegelikkuses võimalik<sup>14</sup>. Oktoober 2010 seisuga oli konventsiooniga liitunud 103 riiki; Eesti Vabariik liitus konventsiooniga 2004. aastal. Rahvusvaheline Tööorganisatsioon on andnud ka mitmeid soovitusi, mille eesmärgiks on täielik tööhõive või õigus tööle. ILO retoorikas on just viimase 10 aasta jooksul täheldatav selle teema kasvav kajastamine.

„Deklaratsioon sotsiaalsest õiglusest ausaks globaliseerumiseks“ võeti vastu 97. Töökonverentsil Genfis 2008. aastal.<sup>15</sup> Märkimisväärne on, et deklaratsioon võeti vastu globaalse majanduskriisi alguses. Dokument kohustab riigijuhte sotsiaalpoliitika valdkonnas lähtuma täieliku tööhõive eesmärgist sotsiaalse dialoogi, tööga seotud põhiõiguste tagamisega, sotsiaaltagatiste ja soodsa majandus-poliitilise keskkonna tagamisega. Võrreldes PTES-iga on deklaratsioonis sätestatud eesmärk palju üldsõnalisem ning täielikku tööhõivet ei ole välja toodud täiesti eraldi eesmärgina. Samas enamik ILO liikmesriike ei ole ilmselt valmis lähitulevikus nii ulatuslikke kohustusi võtma. Lisaks lähtub ka „Kriisist taastumine: globaalne tööpakt“ samast põhimõttest pakkudes välja lahendusi ülemaailmsele finantskriisile.<sup>16</sup>

Samas on mitmete autorite arvates globaliseerumise mõjud tööõiguse arengule negatiivsed ja seda ka ILO kontekstis. Werner Sengerberger kirjutab artiklis „Rahvusvahelised tööstandardid globaliseeruvast majandusest: takistused ja võimalused progressi saavutamisel“, et ILO standardid on universaalsed, kuid nende kohaldamine ei ole kõikide riikide suhtes ühetaoline. Samas saavad rahvusvahelised tööstandardid olla efektiivsed ainult siis, kui

---

12 Philadelphia Deklaratsioon. Philadelphia, 1944

13 Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) tööhõivepoliitika elluviimise konventsioon (nr 122). RT II 2002, 16, 68 (õ) 08.01.2010

14 J.Mayer, lk 239

15 ILO declaration of 10.06.2008 on Social Justice for Fair Globalization. Ninty seventh Labour Congress in Geneva 2008.

16 The General Conference of the International Labour Organization of 01.07.2009. Recovering from the Crisis: a Global Jobs Pact.



valitsused neid toetavad. Sengerbergeri hinnangul on ILO õigusaktid maailmamajandusele kasulikud. Rahvusvahelises õiguses valdav neo-liberalistlik lähenemine, mis on eriti jõuline Ameerika Ühendriikides, näeb ILO standardites takistust majanduslikule arengule. Tööstandardeid ei saa selle lähenemise järgi tõsta kui puudub tõstmist võimaldav majanduslik kasv. Majanduse suurema paindlikkuse säilitamiseks oleks õigus tööle põhiõigusena suureks takistuseks. Globaliseerumise vastaste argument kritiseerib ILO-d, sest nende hinnangul surutakse seeläbi teistele kultuuridele peale läänelikke väärtusi.<sup>17</sup> Kui Rahvusvaheline Tööorganisatsioon tunnustaks täieliku tööhõive läbi õigust tööle, siis oleks tõenäoline kriitika, et lääne riigid üritavad vaesemaid kiirelt arenevate riikide majanduste kasvu selliste meetmetega pidurdada.

ILO 2010. aasta otsuse eelnõu „Tööõiguse suunas: uuendused riigi tööturuteenustes“<sup>18</sup>. lähtub deklaratsioonist „Sotisaalsest õiglusest ausaks globaliseerumiseks“ ja seal püstitatud täieliku tööhõive eesmärgist. Täieliku tööhõive saavutamisel rõhutatakse vajadust seada esmaseks tööandjaks erasektor ning avaliku sektori pakutavad tööd peaks olema viimane abinõu. Niisuguse jaotuse korral oleks riigi koormus väiksem ning töötajate valikuvõimalused suuremad. Autorite arvates peaks iga tööturu programmi eesmärk olema täielik tööhõive. Tavaliselt on kõige tugevam argument, miks täielik tööhõive ei ole tõenäoline, majanduslikud kaalutlused. Otsuse eelnõus on jõutud seisukohale, et täielik tööhõive tagaks inimestele vahendid, millega nad suudaks ise endale tagada inimväärse äraelamise, millega langeksid riigi sotsiaalkulutused teistest valdkondades.

Seega on ka Rahvusvaheline Tööorganisatsioon seadnud täieliku tööhõive prioriteediks hoolimata maailmamajanduse keerulisest olukorrast. Võrreldes Euroopa Nõukogu Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta on ILO oma nõudmistes ja riikidele seatud kohustustes palju üldsõnalisem. Autori hinnangul puudub tegelikkuses tahe välja töötada konkreetsemaid õiguslikke akte, mis tagaksid mingi edasimineku täieliku tööhõive suunas, kuna see käiks paljudele liikmesriikidele üle jõu. Visiooni olemasolust ei teki riikidele konkreetseid juriidilisi kohustusi, seega ei saa tööõigus kui õigus tööle tuleneda ILO õigusest, kuivõrd Tööhõive konventsioon (No. 122) omab õiguslikku siduvust. Kuna täieliku tööhõive eesmärk sisaldub konventsiooni preambulis, siis selle ratifitseerinud riikide jaoks ei tulene

---

17 W. Sengerberger. International Labour Standards in the globalized economy. - J.D.R Craig ja S.M. Lynk (koost). Globalization and the Future of Labour Law, Cambridge University Press, Cambridge, 2006 lk 331-355

18 M. Lieuw-Kie-Song, K. Philip, M. Tsukamoto, M. Van Imschoot. Towards the right to work. Genf, 2010.

konventsioonist kohustusi. Kaudselt on täieliku tööhõive eesmärk tagatud küll konkreetsete kohustustega nagu tööturul nõrgemas seisus olevate töötajate kaasamisega, kuid meetmete edukus sõltub liikmesriikide valmisolekust neid täita.

## **1.2 Euroopa Nõukogu sotsiaalharta ja õiguse tööle tagamine**

Euroopa Nõukogus on 47 liikmesriiki, mille majanduslik, sotsiaalne ja poliitiline valmisolek tööõiguse valdkonnas õigust tööle põhiõigusena tunnustada on võrreldes ülemaailmsete organisatsioonidega teistsugune. Ühtlasi kuuluvad Euroopa Nõukogusse ka kõik 27 Euroopa Liidu liikmesriiki. Üleüldse on 32 riiki liitunud aprill 2012 seisuga Parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta (PTES)<sup>19</sup>, sealhulgas ka Eesti Vabariik, kus harta jõustus 1. oktoobril 2000. aastal. 1961. aastal vastu võetud Euroopa Sotsiaalharta ja 1988 vastu võetud lisaprotokolliga on liitunud 11 liikmesriiki, kes on kõik ratifitseerinud 1. artikli, ja 4 liikmesriiki ei ole kummagi versiooniga liitunud.

Euroopa Nõukogu poolt 3. mail 1996. aastal vastuvõetud Parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta artikkel 1 lõige 1 sätestab harta ratifitseerinud riikidele kohustuse saavutada õigus tööle läbi võimalikult kõrge ja stabiilse tööhõive saavutamise ning niisuguse tööhõive säilitamisega.<sup>20</sup> Ühtlasi on õigus tööle harta kontekstis aluseks ka kõikidele teistele tööga seotud artiklite tagamisel<sup>21</sup>. Kõik hartaga liitunud riigid on 1. artiklit ka tunnustanud. Sama sõnastusega artikkel oli ka 1961. aastal Torinos vastu võetud Euroopa Sotsiaalhartal. Riikidel on teavitamiskohustus meemete suhtes, mis nad ette võtavad PTESis sätestatud eesmärkide saavutamiseks, kus tuleb ära näidata nii aktiivsed abinõud, nagu töökohtade loomine ja koolitus, kui ka passiivsete abinõude, nagu rahalised hüvitised, suhteline osakaal tööhõivepoliitika kogukulutustest. Vastavad aruanded peavad sisaldama piisavalt informatsiooni abinõude mõju hindamiseks<sup>22</sup>. Artikkel 1 nimetatakse kirjanduses dünaamiliseks sätteks, milles sätestatud eesmärkide ja nõuete kohta tuleb perioodiliselt aru anda<sup>23</sup>. Võrreldes näiteks Euroopa Liidu lepingu artikkel 3 lõige 3-ga (ptk 1.3) on sätte

---

19 Parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta. RT II 31.05.2000, 15, 93; (õ) 31.07.2009

20 RT II 2000, 15, 93 ilmunud mitteametliku tõlke järgi. Artikkel 1. Õigus tööle. Et rakendada tulemuslikult õigust tööle, kohustuvad lepingupooled: 1. tunnistama üheks oma esmaülesandeks ja -kohustuseks võimalikult kõrge ja stabiilse tööhõive taseme saavutamise ja säilitamise, jõudmaks täieliku tööhõiveni;

21 G.de Burca, B de Witte. Social Rights in Europe. Oxford University Press, 2005. lk 244

22 Euroopa sotsiaalharta sekretariaat (koost). Euroopa sotsiaalõiguste komitee praktika (case-law) kokkuvõte. Euroopa sotsiaalharta, juuli 2001

23 A.M.Świątkowski. Charter of Social Rights of the Council of Europe. Alphen aan den Rijn : Kluwer Law International, 2007

sõnastus palju konkreetsem tuues välja täieliku tööhõive konkreetse eesmärgina. Euroopa Liidu liikmesriikidest näeb ainult Portugali Vabariigi 1976. aasta Põhiseaduse §58 ette täieliku tööhõive eesmärgi, hoolimata sellest, et selle tugevat ideoloogilisust on hiljemalt kärbitud. Paragrahv 58 sõnastusest tuleneb, et õigus tööle tagatakse täieliku tööhõive läbi.<sup>24</sup>

Euroopa Sotsiaalõiguste komitee teostab harta täitmise üle järelvalvet. Sotsiaalõiguste komiteel ei ole keelatud rakendada Harta vanema versiooniga liitunud riikide suhtes rakendada uuemale versioonile rakendatavaid kriteeriume<sup>25</sup>. Komitee selgitab 2008. aasta harta ülevaates omapoolset tõlgendust harta sätetele ja riikidele nendest tulenevaid kohustusi. Artikkel 1 lõike 1 suhtes leidis Sotsiaalõiguste komitee, et täieliku tööhõive puudumine ei lähe vastuollu PTES-iga. Sotsiaalõiguste komiteed on kritiseeritud selle eest, et viimane on hoidunud hinnangut andmast riikide poolt võetud meetmete vastavusele täieliku tööhõive saavutamise eesmärgiga<sup>26</sup>. Siiski on see eesmärk, mille poole tuleb püüelda arvestades riigi majanduslikke võimalusi ja tööhõive taset. Esmased meetmed peaksid komitee hinnangul olema majanduspoliitika, mis säilitab ja loob juurde töökohti ning sobivad meetmed töötute aitamiseks töö leidmisel. Hinnangu andmisel lähtutakse riigi majanduslikest näitajatest, tööhõivest ja tööturul nõrgemal positsioonil olevatest gruppidest. Sotsiaalõiguste komitee annab ülevaates ka näidisjuhud, kus ollakse vastuolus PTES-i artikkel 1 lõike 1-ga: puudub deklareeritud tahe saavutada täielik tööhõive ning võtta kasutusele vastavad meetmed; kõrge töötus, eriti noorte ja pikaajaliselt töötute seas ning riigi poolsed meetmed ei ole piisavad; kui töötus tõuseb hoolimata majanduslikust kasvust.<sup>27</sup> Samas ei tähenda väga madal töötuse määr iseenesest täieliku tööhõive saavutamise eesmärki, teisest küljest ei vabanda majandusliku olukorra halvenemine kohustuste rikkumist, kuna tegu on vabatahtlikult võetud kohustustega<sup>28</sup>.

Eesti Vabariigi Sotsiaalministeeriumi poolt esitatud 2004. aasta Euroopa Sotsiaalharta rakendamise raportis<sup>29</sup> välditakse täieliku tööhõive mõiste kasutamist. Tööhõivepoliitika eesmärk 2010. aastani on võimalikult suure tööhõive saavutamine. Selleks töötataks iga aasta välja tööhõive tegevuskava, mis jälgib Euroopa Liidu Nõukogu tööhõivejuhiseid. Nende

---

24 Portugali Vabariigi Põhiseaduse seitsmes revisjon. 2005.

25 Świątkowski, lk 53

26 G.de Burca ja B de Witte, lk 245

27 The European Committee of Social Rights. Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights. 01.09.2008.

28 Świątkowski, lk 57

29 Euroopa sotsiaalõiguste komitee. Parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta. Järeldused 2004 (Eesti)

keskne eesmärk on riskigruppide suurem kaasamine tööturule. Võrreldes Sotsiaalõiguste komitee harta ülevaatega lisanduvad Eesti kontekstis tööturul halvemas seisukorras olevate gruppide hulka ka vabanenud vangid, ebavajalike või vananenud oskustega töötajad ja riigikeelt mitte-kõnelevad isikud (olukord võrreldes sisseerandajatega on erinev). Meetmete koha pealt on kõige olulisemad hädaabi tööde loomine ja kutsenõustamine. Mõlemad ülesanded kuuluvad tööbüroode pädevusse. Lisaks tegelevad viimased ka pikaajalise tööpuuduse vähendamisega. Sotsiaalõiguste komitee 2008. aasta järeldused<sup>30</sup>, mis kajastavad ülemaailmse majanduskriisi eelset kiiret tööpuuduse langust ja kiiret majanduskasvu, lähtuvad Lissaboni strateegia eesmärkidest. Tööhõivepoliitika põhieesmärkideks oli vabade töökohtade arvu kasvatamine ja riskigruppide sotsiaalse tõrjutuse ennetamine. Uue meetmena võeti kasutusele igale riskirühma kuuluvate isikute individuaalne tööhõivekava viie nädala jooksul töötuna registreerimisest. Komitee hinnangul oli olukord Eestis vastavuses artikkel 1 lõike 1-ga. Eesti Vabariik on jätnud teatud sätted Euroopa Sotsiaalharta ratifitseerimata, kuid artikkel 1 lõike 1 ei ole nende seas. Siiski lähtutakse täieliku tööhõive eesmärgi all võimalikult kõrgest tööhõivest, sest viimane tooks riigile vähem kohustusi ja oleks paindlikum maailmamajanduse muutuste suhtes. See ei oleks aga kooskõlas hartaga.

Täieliku tööhõive eesmärgi täitmisel võib riigi kodanikel või isikutele, kellele laieneb samas ulatuses kaitse, tekkida õigustatud ootus tööle kui põhiõigusele. Kui riigi finantsiline seis võimaldab täielikku tööhõivet, siis on riigil kohustus PTES-i järgi see ka tagada. Komitee 2012. aasta järeldustest ilmneb, et andmed esitanud kahekümnest riigist oli artikkel 1 lõikega 1 võetud kohustused vastavalt täitnud ainult kümme riiki, millest kolm kuuluvad Euroopa Liitu<sup>31</sup>. Õiguse tööle kui põhiõiguse tunnustamine täieliku tööhõive kontekstis sõltub poliitilisest tahtest, sest see nõuaks riigilt täiendavaid mehhanisme nii rahastamise kui ka seadusandluse alal. Täieliku tööhõive puhul kerkib ka küsimus, kas tuleks vahet teha töösuhte liigil, mida sotsiaalõiguste komitee praegu ei arvesta; näiteks kas veerandtööajaga töökohtade suur arv, oleks vastavuses eesmärgiga. Viimasest ei piisaks enamikel juhtudel inimväärses äraelamiseks ning riigil säiliks endiselt kohustus ulatuslikumateks sotsiaalprogrammideks.

---

30 Euroopa sotsiaalõiguste komitee. Euroopa sotsiaalharta (parandatud ja täiendatud). Järeldused 2008 (Eesti). Parandatud ja täiendatud sotsiaalharta artiklid 1, 9, 10, 15, 20, 24 ja 25

31 Euroopa sotsiaalõiguste komitee. Euroopa Sotsiaalharta (parandatud ja täiendatud). Järeldused 2012.

### 1.3 Õigus tööle Euroopa Liidu õigusaktides.

Euroopa Liidu õiguse ja rahvuslike õigussüsteemide vahel esinevaid kollisiooni olukordasid võiks liigitada tinglikult kaheks: *de jure* kollisioon, mis saab tuleneda õiguslikust mehhanismist ja *de facto* kollisioon, mis saab tuleneda ainupädevuse või jagatud pädevuse ületamisest<sup>32</sup>. Euroopa Liidu õiguse ja Eesti Vabariigi Põhiseaduse normide *de jure* kollisiooni olukorras ülemuslik Euroopa Liidu õigus<sup>33</sup>. Ka Euroopa Liit on Euroopa Liidu lepingu<sup>34</sup> artikkel 4 lõike 2 alusel kohustatud arvestama põhiseaduste põhistruktuuridele omast rahvuslikku identiteeti ja austama riigi põhifunktsioone. Euroopa Liidu institutsioonide õigustloovad aktid tööõiguse valdkonnas puudutavad piiritletud valdkondasid, milleks on meeste ja naiste võrdne kohtlemine, töötingimused, töötervishoid ja tööohutus ning sotsiaalkindlustus. Euroopa Liidu teisene õigus reguleerib määrustega ainult töötajate vaba liikumist, direktiividega aga enamikke sotsiaalvaldkonda puudutavaid küsimusi. Eesti õigussüsteemis tulenevad võrdne kohtlemine, sotsiaalkindlustus ja töötingimused Põhiseadusest, töötervishoid ja tööohutus haldusõigusest.

Euroopa Liidu põhiõiguste harta<sup>35</sup>, mis allkirjastati 7.detsembril 2000 aastal Nice'is, muutus liikmesriikidele siduvaks alates 1. detsembrist 2009. Uno Lõhmuse hinnangul on harta Euroopa Liidu põhiõiguste allikaks, mille eesmärk on tasakaalustada Euroopa Liidu pädevuse laienemist liikmesriikide parlamentide ja valitsuste arvel<sup>36</sup>. Põhiõiguste harta Vabaduste jaotise artikkel 15 lõige 1 sätestab, et igal inimesel on õigus teha tööd ja tegutseda vabalt valitud või vastuvõetaval kutsealal. Harta eelnõu koostamisel vaieldi sõnastuse üle küsimuses kas artikkel peaks kasutama sõnastust vabadus asuda töösuhtesse või õigus tööle - kompromissina kasutati artiklis väljendit õigus teha tööd<sup>37</sup>. B.Bercussoni hinnangul on Euroopa Liidu põhiõiguste harta ja põhiseaduslike kordade kontekstis õigus tööle deklaratiivne säte omamata korrespondeeruvat õigussubjekti nõudeõigust. Siiski tuleneb

---

32 M. Rosentau. Euroopa Konstitutsioon – kas vajadus või unelm. Juridica, 2002, No. 6, lk 413

33 Lähemalt selgitatud alapeatükis 2.5

34 Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. Euroopa Liidu Teataja, C 83, 30.03.2010, lk 13-47

35 Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Euroopa Liidu Teataja, C 83, 30.03.2010, lk 389jj

36 U.Lõhmus. Põhiõiguste kaitse kolmnurgas riik - Euroopa Nõukogu - Euroopa Liit, Juridica 2010/V, lk 358

37 B.Bercusson. European labour law and the EU Charter of Fundamental Rights. Summary version, ETUI kirjastus, Brüssel, 2002. lk 29

õigusest tööle riigi kohustus tagada taristu tööhõive suurendamiseks<sup>38</sup>. Harta kontekstis on seega lähtunud õigus tööle kitsendatud tõlgendusest, millega ei kaasne kohustust tagada täielik tööhõive. Rait Maruste hinnangul on tegemist subjektiivse õigusega lähtuvalt sõnastusest „igaühel on õigus“, seega on sättest tulenev õigus ka kohtulikult kaitstav<sup>39</sup>. Võrreldes Euroopa Sotsiaalharta artikkel 1 lõiget 1 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 15 lõiget 1, on esimene oma ulatuselt palju laiem. Betteni hinnangul ei välista põhiõiguste harta sotsiaalharta rakendamist Euroopa Kohtu poolt, kuid õigust tööle puudutavas on esmatähtsus siiski põhiõiguste hartal<sup>40</sup>. Hartast tulenevate õiguste ja kohustuste peamine adressaat on Euroopa Liit liidu õiguse kohaldamisel tulenevalt artikli 51 lõikest 1. Lisaks sätestab Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 53, et harta ei piira teistest välislepingutest, inimõigustest ja põhivabadustest tulenevaid kohustusi.

Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versiooni artikkel 3 lõikest 3 tuleneb Liidu ühe eesmärgina majandus, mis põhineb kõrge konkurentsivõimega sotsiaalsel turumajandusel, millega soovitakse saavutada täielik tööhõive. Varasem Euroopa Liidu lepingu artikkel 2 puudutas ainult kõrget tööhõivet, seega on toimunud muutus Euroopa Liidu püstitatud eesmärkides. Täieliku tööhõive puudumine ehk tööpuudus ei ole õigusrikkumine ning kodanik ei saa oma asukoha riigilt nõuda tööd täieliku tööhõive eesmärgi raames. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 145 näeb ette kooskõlastatud tööhõive strateegia.

Riigikohtunik Jüri Põllu hinnangul võib Euroopa Liidu õigus teha liikmesriigile ka mittesiduva jõuga üleskutse kehtestada õiguslik regulatsioon või anda võimaluse kehtestada Euroopa Liidu õigusest soodsamaid regulatsioone. Sellistel juhtudel oleks põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamine võimalik ning Eesti õigusakti mõõdupuuks oleks Eesti Vabariigi Põhiseadus<sup>41</sup>. Majanduslike eesmärkide tagamiseks on välja töötatud Lissaboni strateegia, mida täiendavad Euroopa Nõukogu suunised, mis ei oma otsest siduvat jõudu ja mis põhinevad tööhõivekomitee ja Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ettepanekutel. Tööhõive poliitika suunised piirduvad aga üldnimetatud tööõiguse valdkondadega ning puudutab lisaks ka haridust ja tööturul halvemas olukorras olevate gruppide kaitsmist. Seega ei ole tegemist põhiõigusliku küsimusega. Siiski ei ole võimalik

---

38 Samas lk 30

39 R.Maruste. Põhiõiguste harta Euroopa põhiseaduslikus lepingus. *Juridica* 2004/X, lk 659

40 L.Betten. The EU Charter on Fundamental Rights: a Trojan Horse or a Mouse? *International Journal of Competative Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer, 2001, nr 1, lk 160

41 J. Põld. Kuidas mõista Eesti õiguse ja Euroopa Liidu õiguse vahetõrget põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamisel?

tagada õigust tööle ka muudatustega vastavates alavaldkondades. Riikide jätkusuutliku tööhõive poliitika tagamiseks tuleks riske võimalikult hajutada tagades erinevate valdkondade kaudu võimalikult kõrge tööhõive, et leevendada riigile jäävaid kohustusi. Euroopa Liidu õiguse kontekstis on Euroopa Liidu lepingu artikli 3 lõige 3 siiski eelkõige deklaratiivse iseloomuga.

Aastast 1997 jälgib Euroopa tööhõivestrateegia täitmist Tööhõivekomitee. Euroopa tööhõivestrateegia toetub kolmele alussambale: täielik tööhõive, tööviljakuse ja -kvaliteedi tõstmine ning regionaalse ja sotsiaalse sidususe suurendamine.<sup>42</sup> Paraku puudub Euroopa Liidu õiguses täieliku tööhõive täpne määratlus. Liikmesriikide tööhõive 2005. aasta suunistes mainitakse punktis 5 täielikku tööhõive eesmärgina: „...soodustada suurema hulga inimeste tööturule tulekut ja pikaajalist töötamist, suurendada tööjõu pakkumist ning ajakohastada sotsiaalkaitseüsteeme, suurendada töötajate ja ettevõtjate kohanemisvõimet ning suurendada investeeringuid inimkapitali hariduse ja kutseoskuste arendamise teel.“<sup>43</sup> Suunises number 17 märgitakse, et täieliku tööhõive saavutamiseks peaks üldine keskmine tööhõive määr olema 70%. Eesmärgi saavutamisel rõhutatakse suurema elanikkonna osa kaasamist, eriti noorte, vanemaealiste ja naiste. Teine oluline siht on töö kvaliteedi tõstmine. Probleemaatiline on see, et seda soovitakse teha üheaegselt töökohtade arvu suurendamisega, mis eeldab väga laiaulatuslike reformide rakendamist. Suunistes lisatakse, et täielik tööhõive on majanduskasvu säilitamiseks ja sotsiaalse ühtekuuluvuse tugevdamiseks elulise tähtsusega. 2008. aasta Liikmesriikide tööhõive suunistes korratakse 2005. aasta suuniste eesmäärke, kuid täiendavalt rõhutatakse *flexicurity* - ehk turvalise paindlikkuse töösuhte põhimõtet ja vajadust investeerida rohkem haridusse. Rien Huiskampi ja Kees J. Vosi hinnangul on turvalise paindlikkuse töösuhe Euroopa Liidus tekitanud vastakaid arvamusi; eriti tugev vastuseis on Saksamaa ja Prantsusmaa ametiühingute poolt.<sup>44</sup> Ühest küljest võimaldaks see kaasata rohkem inimesi tööturule kuna on paindlikum erinevate vajaduste suhtes, teisest küljest pakub see nõrgemat kaitset kui traditsiooniline töösuhe.

Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi ELTL) artikkel 3 sätestab, et liikmesriigid koordineerivad oma tööhõive poliitikat lepingus ettenähtud korras, mille määratlemine on

---

42 G. Schmid. Full employment in Europe. Managing Labour Market Transitions and Risks. lk 1-4

43 Nõukogu otsus, 12.06.2005, liikmesriikide tööhõivepoliitika suuniste kohta. 2005/600/EÜ, Euroopa Liidu Teataja L 205, 06/08/2005 Lk 21-27

44 R. Huiskamp ja K.J. Vos. Flexibility, Modernization and the Lisbon Strategy. International Journal of Competitive Labour Law and Industrial Relations, Kluwer, 2007, nr 3.

liidu pädevuses. Sama lepingu artikkel 5 lõige 2 sätestab, et liit võtab meetmeid liikmesriikide tööhõive koordineerimise tagamiseks määratledes selle poliitika üldsuunised. Suure kriitika osaks saanud Lissaboni strateegia pidi Euroopa Liidu majandusest kõige konkurentsivõimelisema majanduse tegema. Lissaboni strateegia vastu võtmisel 2000. aastal ei osatud arvestada ülemaailmse majanduskriisiga ning sellele järgnenud Eurotsooni võlakriisiga ning selle sisu on küllaltki üldsõnaline ja optimistlik arvestades pideva kasvu ning arenguga. Strateegia keskmes on uute töökohtade loomine ning võimalikult kõrge tööhõive saavutamine. Euroopa Ülemnõukogu poolt vastu võetud suunises märgitakse, et strateegia eesmärgiks on täieliku tööhõive saavutamine, mida tagaks keskmiselt 3% majanduskasv.<sup>45</sup> Tööhõive parandamiseks nähti ette täiendõppeprogramme, tööturul nõrgemal positsioonidele olevate gruppide kaasatust, eriti naistöötajate hulka, teaduspõhiste valdkondade arendamist ning sotsiaalse sidususe suurendamist.

Lissaboni strateegia uus etapp käivitati 2005. aastal, mille käigus vaadati üle majanduspoliitika ja tööhõive üldsuunised. Husikampi ja Vosi hinnangul ei tulene ülevaadatud strateegia läbikukkumine sellest, et majanduskasv ei ole olnud piisav, vaid sellest, et liikmesriigid ei täida ühiselt kokku lepitud suuniseid.<sup>46</sup> Lissaboni strateegia käivitamise aja tööpuuduse olulise languse ja majanduskasvu tingimustes oleksid eesmärgid olnud saavutatavad, kuid liiduvälised allhanked kui ka elanikkonna vananemine ning mitmed muud põhjused tegid samad eesmärgid võimatuks. Riikide ja liidu vastutusalade piiritlemine on segane ning Euroopa Komisjoni poolt võeti rohkem dokumente vastu kui saavutati reaalseid tulemusi. Optimism tuleviku väljavaadete osas ei ole kandunud ka 2010 aasta Euroopa Nõukogu Liikmesriikide tööhõivepoliitika suunistes.<sup>47</sup>

2008. aasta ülemaailmse majanduskriisi kui ka sellele järgnenud eurotsooni võlakriis on muutnud Euroopa Liidu aluslepingute muutmise lähitulevikus ebatõenäoliseks, samas riikide vaheline koordineeritud lähenemine ei ole tulemuslik. Euroopa Liidu liikmesriigid lähtuvad endiselt oma majanduslikest tavadest ning nagu flexicurity põhimõtte rakendamisest on näha rakendatakse meetmeid lähtuvalt siseriiklikest poliitilistest ja majanduslikest eesmärkidest<sup>48</sup>. Kulutuste suurenemine tööturgudele ja töötuse vähenemine ei ole alati seotud Euroopa Liidu

---

45 Eesistumise resolutsioon. Lissaboni Euroopa Ülemkogu. 23 ja 24 märts 2000 eelnõu.

46 R. Huiskamp ja K.J. Vos.

47 Nõukogu otsus, 21.10.2010, liikmesriikide tööhõivepoliitika suuniste kohta. 2010/707/EL, Euroopa Liidu Teataja, L 308, 24.11.2010, lk 46-51

48 G.Meardi. Flexicurity meets state tradition. International Journal of Comparative Labour Law, Kluwer, 2011, nr 3



koordineeriva rolli ja soovitustega. Ülemaailmse majanduskriisi eelselt panustas Baltikumi riikide tööpuuduse vähenemisesse väljaränne. Euroopa Liidu koordineeriva rolli ja sealt tulevate põhimõtete lünklikku mõju näitab ka see, et 2009. aastast kehtiva Töölepingu seaduses eelnõu seletuskiri<sup>49</sup> ei maini Euroopa Liidu üldise õigusloome mõjusid, vaid viitab siseriikliku õiguse sätete juures aluseks olnud direktiividele. Veebruarist 2012 pärinevates Euroopa Liidu Nõukogu sotsiaalasjade alase resolutsiooni üleskutses Sotsiaalkomiteele märgib Nõukogu, et vajalik on tugevdada mitmepoolset järelvalvet Rahvuslike reformikavade üle.<sup>50</sup> Lisaks märgib Nõukogu vajadust edasi töötada hästitoimivate tööturgude põhimõtete arendamisel, sealhulgas tööhõive sõbraliku sotsiaalkaitse süsteemide analüüsimist ja parandada heade tavade välja selgitamist ja levikut.

Anne C.L. Davis leiab raamatus „Perspectives on Labour Law“, et Euroopa Liidu tööõiguse alaste õigusaktide tulevik on kahtlane. Globaliseerumise surve võib olla mitmeid negatiivseid tagajärgi. Esiteks surve õiguse dereguleerimiseks, mis muudaks Euroopa Liidu tööturud paindlikumaks, kuid pakuks vähem kaitset õigussubjektidele. Teiseks soovimatus vastu võtta konkreetseid meetmeid vaid eesmärgi soovitakse saavutada *soft law* abil<sup>51</sup>. Selle näiteks on avatud kordineerimise meetod, mis jätab liikmesriikidele laia valikuruumi. Kui liikmesriigid riigi tasandil või ühtsete tööhõivesuuniste raames peaksid eelarve vahenditega tagama õiguse tööle, siis ei oleks sellise põhiõiguse tagamine jätkusuutlik. Eraettevõtted on palju mõjutatavamad maailmamajandusest kuna neil tuleb konkureerida selliste riikide ettevõtetega, kus tööstandardid on madalad. Õigus tööle ei pidurdaks nende konkurentsivõimet, kuid progress ja valmisolek seda aktsepteerida on sõltuvuses ka muude tööga seotud õiguste ja meetmete arengust. Konkurentsivõimeline majandus on aga Lissaboni strateegia üks põhieesmärgi.

Euroopa Liidu põhiõiguste harta käsitleb õigust tööle kitsendatud tähenduses, samas Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versiooni artikkel 3 lõike 3-le sarnane on ka Euroopa Nõukogu Parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta artikkel 1 lõige 1. Kumbki ei puuduta õigust tööle, kuid seavad eesmärgi täielikuks tööhõiveks. Eesmärk ei tähenda konkreetset ja siduvat kohustust, seega sõltub selle täitmine suuresti liikmesriikide poliitilisest tahtest. Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versiooni vastavas artiklis sätestatud eesmärgi saavutamiseks

---

49 T.Treier, E.Käärits, S.Suder. Seletuskiri Töölepingu seaduse eelnõu juurde.

50 Euroopa Liidu Nõukogu: Council conclusions on The Annual Growth Survey and the Joint Employment Report 17.02.2012.

51 A.C.L. Davies. Perspectives on Labour Law. Cambridge 2004

võeti vastu Lissaboni strateegia, mille esmaseid eesmärke ei saavutata ilmselt ka 20 aastat hiljem nende vastuvõtmisest. See näitab, et isegi kõige efektiivsema sotsiaalsüsteemiga regioonis oleks õiguse tööle kui põhiõiguse realiseerimine keerukas, eriti riikidevahelise koostöö tulemusena.

Üheaegne töökohtade kvaliteedi tõus, teaduspõhiste töökohtade juurde loomine ning võimalikult suure osa elanikkonnast osalemine tööhõives on väga ressursimahukas ettevõtmine. Idee tasandil tõuseks eesmärkide saavutamisel vastavaid meetmeid kasutades suurt tulu nii liikmesriikidele kui ka liidule, kuid erinevate meetmete tõhusus sõltub nende ulatusest, kui hoolikalt nad läbi mõeldud, poliitilisest tahtest, meetmete kättesaadavusest ja populaarsusest. Euroopa Liidu õigusaktides ja soovitustes puudub ühtne tõlgendus õigusest tööle: võrreldes põhiõiguste hartat, Euroopa Liidu lepingut ja Lissaboni strateegiat on ilmne, et mõiste sisustamisel on mindud kompromisslahendusele. Täielik tööhõive on deklaratiivne tuleviku suunatud eesmärk, kuid reaalselt nõutav standart vastab õiguse tööle kitsendatud käsitlusele. Seda iseloomustab ka võimetus täita Lissaboni strateegia laiaulatuslike eesmärke õigeaegselt.

## II Õigus tööle Eesti põhiseaduses

### 2.1. Õigus tööle põhiseadustes 1918-1940

Eesti Vabariigi 1920. aasta Põhiseaduses sätestas üksnes §25 väga üldsõnaliselt, et seadusandlus peab tagama inimväärikuse eesmärgi silmas pidades muuhulgas ka töösaamise ja töökaotuse või tööõnnetuse korral „tarviliku toetuse“<sup>52</sup>. 1937. aasta konstitutsioonis olid sotsiaalsed ja majanduslikud põhiõigused formaalselt paremini tagatud. 1937. aasta Põhiseaduses oli võrreldes teiste kaasaegsete konstitutsioonidega sätestatud põhjalikult indiviidi ja riigi kohustused seoses tööhõivega<sup>53</sup>. Põhiseaduse §27 kohaselt oli iga töövõimelise kodaniku õigus ja kohustus soetada endale ise tööd, riigi kohustus oli aidata kaasa „töö võimaldamiseks“ ning samuti sätestati, et töö on riigi kaitse all. Põhiseaduse §28 alusel võis tööpõlgajaid seaduse alusel võtta sundhoolde alla<sup>54</sup>. Praegu kehtiva Põhiseaduse §19 lõige 1 analoog, mis sätestab vaba eneseteostuse õiguse, puudub 1937. aasta Põhiseaduses. Seega oli iga kodaniku kohus kollektiivselt tagada täielik tööhõive ning riigi kohuseks oli aidata töötajal leida tööd. Kahjuks jõudis see Põhiseadus kehtida lühikest aega, kuid on tõenäoline, et selline kodanikuvastutusel põhinev süsteem ei oleks saavutanud oma eesmärgi.

### 2.2. Õigus tööle põhiseaduse eelnõus

1991. aasta 20. augustil taas iseseisvunud Eesti Vabariik vajab uut ja kaasaegset Põhiseadust. Enne uue Põhiseaduse vastu võtmist eelnes rida eelkonstitutsioonilisi akte ja uuele Põhiseadusele esitati mitu eelnõud. See annab hea ülevaate täielikku tööhõivet tagavalt leninistlik-kommunistlikult plaanimajandussüsteemilt vabaturumajanduslikule majandussüsteemile ja ühiskonna korraldusele üle minekust. Igor Gräzini „Eesti Demokraatliku Sotsialistliku Vabariigi Põhiseaduse Töömakett“ aastast 1989 kasutas 1938. aasta Põhiseaduse sõnastust sätestades §34-s, et „Töö on iga töövõimelise kodaniku au ja kohus“<sup>55</sup>. Edgar Talviku ja Jüri Kaljuvee „Eesti Vabariigi Põhiseaduse eelnõu“ sätestab veidi

---

52 Eesti Vabariigi põhiseadus. Asutawa Kogu poolt 15. juunil 1920. a. vastu võetud ja "Riigi Teatajas" 9. aug. nr. 113/114 avaldatud. Tallinn, 1920

53 H. Siimets-Gross Social and Economic Fundamental Rights in Estonian Constitutions Between World Wars I and II: A Vanguard or Rearguard of Europe?, *Juridica International*, 2005/I, lk 135–143

54 Eesti Vabariigi põhiseadus : Rahvuskogus vastu võetud 28. juulil 1937. a. Tallinn, 1937

55 R. Maruste, H. Schneider, T. Anton ja P. Järvelaid. Taasvabanenud Eesti Põhiseaduse eellugu. Tallinn; Juura, Õigusteabe AS, 1997. lk 195

muudetud sõnastuses 1937. aasta Põhiseaduse §27- le analoogse regulatsiooni.<sup>56</sup> Jüri Raidla töögrupi 1991. aasta septembri „Eesti Vabariigi Põhiseaduse eelnõus“ sarnane säte juba puudub ning selle paragrahvid 41 ja 44 vastavad sisult praegu kehtiva Põhiseaduse paragrahvidele 28 ja 29<sup>57</sup>. Ando Lepsi „Eesti Vabariigi Põhiseaduse eelnõu“ sama aasta septembrist kasutab §29-s endiselt 1937. aasta Põhiseaduse sõnastust<sup>58</sup>. Jüri Adamsi töögrupi „Eesti Vabariigi Põhiseaduse eelnõu“ §25 sätestab otseselt: lõikes 2 „Igal inimesel on õigus ja kohustus ise leida endale tööd. Riik abistab töö leidmises“ ja lõikes 4 „Töökohustust ei ole“<sup>59</sup>. Viimasele sarnaneb ka Kalle Kulboki „Eesti Vabariigi Põhiseaduse eelnõu“ §19<sup>60</sup>. 1991. aasta 13. detsembri Eesti Vabariigi Põhiseaduse eelnõus sätestab §32 juba deklaratiivselt, et: „Töö on iga inimese eneseteostuse väärikaim viis.“<sup>61</sup>

### 2.3. Õigus tööle kui põhiõiguste kataloogi väline õigus

Eesti Vabariigi Põhiseaduses ei ole mainitud otsest õigust tööle. Põhiseaduse § 29 näeb ette, et olulisel kohal on põhimõte, mille kohaselt on töötingimused riigi kontrolli all. Eesti Vabariigis reguleerivad töösuhteid täpsemalt mitmed seadused. Täpsemalt puudutavad erasektoris töötamist Töölepingu seadus, avalikus sektoris Avaliku teenistuse seadus ja Töölepingu seadus. Kollektiivseid töösuhteid hõlmavad Ametiühingute seadus, Töötajate usaldusisiku seadus, Kollektiivlepingu seadus ja Kollektiivse töötüli lahendamise seadus. Lisaks eelpool öeldule on olulisel kohal individuaalsete töösuhete kujunemisel VÕS sätted. Nimetatud õigusaktid määravad töösuhete piirid, kuid ei anna täpsemat vastust tööõiguse kui põhiõiguse tõlgendamisele Eesti Vabariigi Põhiseaduslikus korras. Õigust tööle mainib vaid Eesti Vabariigi lastekaitse seaduse<sup>62</sup> § 8, mis sätestab, et igal lapsel on sünnipärane õigus elule, tervisele, arengule, tööle ja heaolule. Sama seaduse § 21 täpsustab lõikes 1, et eakohane ja vabatahtlik töö on lapse normaalse arengu tingimus ja lõige 2 seab riigile ja kohalikele omavalitsustele kohustuse luua laste tööks vajalikud tingimused. Sotsiaalseadustiku üldosa analüüsi autorite hinnangul on kehtiv seadus abstraktne, väheregulatiivne ning ei sisusta õigusi subjektiivsete õigustena<sup>63</sup>.

---

56 Samas lk 216

57 Samas lk 231-232

58 Samas lk 253

59 Samas lk 271.

60 Samas lk 290.

61 V. Peep (tomietaja). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Juura, Õigusteabe AS; Tallinn, 1997, lk 1206

62 Eesti Vabariigi lastekaitse seadus. 08.06.1992. RT I, 21.03.2011, 50

63 M.L.Aasamets jt. Sotsiaalseadustiku üldosa analüüs. lk 67

Taasiseseisvunud Eesti Vabariigi Põhiseaduse II peatüki §28 ja §29 puudutavad töötamisega seotud õigusi: Põhiseaduse §-st 28 tuleneb riigi kohustus aidata abi vajavat Eesti kodanikku, kellele riik peab tagama inimväärse äraelamise ning see õigus on võrdselt Eesti kodanikuga ka välisriigi kodanikul või kodakondsuseta isikul kui seadus ei sätesta teisiti<sup>64</sup>. Seejuures lähtuti uuest välja kujunenud sotsiaalsest reaalsusest ning suuremast avatusest rahvusvahelisele õigusele<sup>65</sup>. Paragrahvist 29 lõige 2 sätestab Eesti kodaniku kui ka välisriigi kodaniku ja kodakondsuseta isiku kui seda ei välista seadus õiguse vabalt elukutset, tegevusala ja töökohta valida, lõikest 3 tuleneb riigi kohus abistada töotsijaid töö leidmisel ja lõike 4 järgi on töötingimused riigi kontrolli all. Sotsiaalhoolekande seadus ega Tööturuteenuste ja -toetuste seadus välisriigi kodanikele või kodakondsuseta isikute suhtes erandeid ei tee. Õigussubjekt saab seega nõuda programmist tulenevate õigusrikkumiste likvideerimist või vastavaid valdkondi reguleerivate sätete Põhiseaduse vastaseks kuulutamist. Samas ei saa riiki süüdistada, et töö puudumisel oleks tegu üksikisiku põhiõiguse rikkumisega, ja riigilt nõuda olukorras, kus puudub seadusandlus, et asjakohane seadusandlus sinna luua.<sup>66</sup>

Põhiseaduse 2012. aasta kommenteeritud väljaandes on § 28 tõlgendamisel märgitud, et Põhiseaduse järgi vastutab inimene eelkõige ise endale inimväärse elu kindlustamise eest.<sup>67</sup> Kui isik ei saa sellega hakkama, peaks teda esmajärjekorras aitama temaga solidaarne pere. Alles nende võimaluste ammendumisel on isikul õigus pöörduda riigi poole abi saamiseks. Kahtlemata tekiks nimetatud õigusega ka vastavad kohustused, sest vastasel juhul ei oleks selline lähenemine majanduslikult otstarbekas. Praegu kasutusel olevatest aktiveerivatest meetmetest nagu kohustus osaleda tööhõiveprogrammides või võtta vastu sobiv tööpakkumine ei pruugi piisata ühest küljest õiguse efektiivseks tagamiseks ja teisest küljest tagamise majanduslikult otstarbekaks muutmiseks. Nii oleks küll garanteeritud ka inimese ja kaudsemalt perekonna võime ennast või pereliikmeid toetada, mis teoreetiliselt vähendaks sotsiaalsüsteemi kulukust, kuid praktikas paraku ei piisaks ainult töökohtade olemasolust, sest inimesed otsivad eelkõige tööd, mis neile meeldib. Järelikult on õigus tööle põhiõiguse kitsendatud käsitluses tagatud, samas laiendatud käsitlus ei tulene Põhiseaduse tekstist. Eesti

---

64 Eesti Vabariigi Põhiseadus. 28.06.1992. RT 1992, 26, 349; RT I, 27.04.2011, 2

65 M. Rask. Põhiseadus 20. Ettekanne õigusteadlaste päeval 4. oktoobril 2012 Tartus.

66 E.-J. Truuväli jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2008, lk 310-314

67 Ü. Madise, B. Aaviksoo, H. Kalmo, L. Mälksoo, R. Narits, P. Pruks, P. Vinkel. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura, Tallinn 2012. lk 372

õiguskorras mainib vaid Eesti Vabariigi lastekaitse seadus iga lapse õigust tööle, mis ei ole kindlasti piisav, et lugeda selline tõlgendus üldises õiguskorras tunnustatuks.

Põhiõiguste loetelu Eesti Vabariigis on lahtine tulenevalt arenguklauslist. See tähendab nii tõlgenduslikku avatust kui ka võimalust vajadusel lisada uusi sätteid. Antud töös ei ole viimane variant asjakohane.<sup>68</sup> Põhiseaduse §10 kohaselt peab selline õigus vastama täiendavatele tunnustele: kas tulenema Põhiseaduse mõttest (sätteklausel) või olema sellega kooskõlas (mõtteklausel). Lisaks peab põhiõigus vastama inimväärikuse, sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele. Kuivõrd sotsiaalsete normide põhieesmärgiks on tagada inimväärne äraelamine ning õigus tööle kui põhiõigus annaks sellele lisatagatise ei oleks selline põhiõigus inimväärikuse printsiibiga vastuolus. Pigem annaks see lisavõimalusi indiviidi inimväärika elatustaseme saavutamisele. Õigus tööle ei läheks vastuollu ka demokraatliku õigusriigi printsiibiga, sest ta ei kitsenda indiviidi vabadussfääri. Rait Maruste käistluse järgi peaks kataloogiväline põhiõigus olema üheaegselt nii Põhiseaduse mõttest tulenev kui ka Põhiseadusega kooskõlas olev<sup>69</sup>. Samas on Riigikohus möönud Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu kaasuses, et: „Põhiseaduse norme iseloomustab lai tõlgendamisruum<sup>70</sup>“. Ühes varasemas lahendis märkis Riigikohus, et: „Erinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis põhiseadusega kooskõlas ei ole./.../ tuleks eelistada tõlgendust, millega oleks tagatud erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurem kaitse<sup>71</sup>“. Õiguskirjandusest lähtuvalt nagu alljärgnev käsitlus näitab, ei oleks õigus tööle kui põhiõigus kõige rohkem kooskõlas Põhiseadusega. Teisest küljest annaks selline tõlgendus tõesti väga ulatusliku kaitse. See tõstatab küsimuse kas sellest piisab, et lugeda antud käsitlust asjakohaseks. Ilmselt oleks selline tõlgendus põhjendatud, kui väita, et täielik tööhõive oleks vajalik mõne uue sotsiaalse riski vältimiseks, mida ei olnud võimalik ette näha Põhiseaduse vastu võtmisel. Ehkki tegemist on suuresti hinnangulise küsimusega, ei ole koosmõjus varasema Põhiseaduse kujunemislooga olemas mõjuvat ja tunnustatud seisukohta, et selline risk oleks olemas.

Siinkohal on oluline normide kitsas või laiendav tõlgendamine. Riigi abistamiskohustust tõlgendatakse laiendavalt, vajadust luua sotsiaalprogramme sealhulgas tööturu teenuseid tõlgendatakse kitsendavalt. Samas expressis verbis sätestatud õigused Põhiseaduses

---

68 Ü.Madise jt. lk 139

69 R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja vabaduste kaitse. Tallinn 2004. lk 267

70 RKÜK 3-4-1-6-12, p 128

71 RKÜK 3-2-1-73-04, p 36

puudutavad kitsamaid töövaldkondi. Kitsendatud tööõiguse mõistest lähtudes oleks sellise õiguse kuulumine sotsiaalsete õiguste kataloogi iseenesest võimalik. Õigus tööle kui täieliku tööhõive tagamine sätestaks riigile oluliselt konkreetsema kohustuse sotsiaalseks abiks tööhõive vallas, erinedes samas paragrahvides 28 ja 29 sätestatust ning samaaegselt neid dubleerimata. Õigus tööle kui täieliku tööhõive tagamine ei läheks vastuollu §29 lõikest 1 tuleneva õigusega vabalt valida elukutset, tegevusala ja töökohta, kuna selline õigus ei sea indiviidile kohustust tööd teha ning vabalt valitud töö puudumisel teha tööd, mida riik annab. Vastupidine käsitus oleks vastuolus ka rahvusvahelise õigusega. Konflikti ei tekiks §29 lõikes 3 sätestatud riigi kohustusega korraldada kutseõpet ja aidata tööd leida. Riigi poolt tagatav töö ei oleks arvestades, et piirangud kvalifikatsioonile ja kogemusele saavad olla minimaalsed, väga kõrgelt tasustatud. Seega säiliks vajadus pakkuda hädaabi tööga hõivatud isikutele võimalus täiendõppeks ning tasuvama töökoha leidmiseks. Õigus tööle kui põhiõigus ei mõjutaks § 29 lõikes 4 tulenevat töötingimuste alluvust riigi kontrollile, sest riigi osa täieliku tööhõive tagamisel oleks väga suur. Paragrahvis 28 lõikes 2 sätestatud Eesti kodaniku õigusega abile töövõimetuse korral ei oleks vastuolus või dubleeritud õiguse tööle põhiõigusena tunnustamisel. Ehkki täieliku tööhõive tagamisel oleks oluline ka puuetega inimeste suurem kaasatus tööturul, ei ole see nõue absoluutne, sest paljud töövõimetuspensioni saavad isikud ei ole üldse võimelised elatist teenima. Seega ei tekiks relevantsete Põhiseaduse sätetega vastuolu ning õigus tööle ei dubleeriks nende sisu.

Siiski ei saa põhiõiguste kataloog isegi tulenevalt arenguklauslist iseenesest täieneda. Kui puudub vastuolu Põhiseadusega, siis ei tähenda see veel automaatselt seda, et tegemist oleks põhiõiguste kataloogi kuuluva õigusega. Võimude lahususe printsiibist tulenevalt saab kas seadusandja Põhiseadust muutes või kohtud oma tegevuse läbi õigust tööle kui õigust täielikule tööhõivele tunnustada. Viimase kohta on Robert Alexy täheldanud: „Õigussüsteemis, mis tunneb võimude lahusust ja seega kolmanda võimuna kohtuvõimu, kõneleb kõik selle poolt, et nimetada õiguslikult siduvaks ainult neid põhiõigusnorme, mille rikkumise tuvastamine on mistahes menetluse raames mõne kohtu pädevuses, niisiis õigusmõistmisele avatud.“<sup>72</sup> Riigivõimu poolne tunnustus võimaldab üldse kindlaks määrata õiguse piirid ja vahekorra teiste põhiõigustega. Kui õigus on täpsemalt formuleerimata ja liiga avatud tõlgendamisele, siis raskendub ka selle tõhus rakendamine ja kaitse.

---

72 R.Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica eriväljaanne 2001. lk 11

## 2.5 Õigus tööle ja sotsiaalse riigi põhimõte

Põhiseaduse §10 sätestab sotsiaalse riigi põhimõtte, mis on üks Põhiseaduse alusprintsiipidest. Sotsiaalse riigi puhul tuleb eristada juriidilist ja poliitilist dimensiooni, sest ainult esimene on tõlgendamisel siduv.<sup>73</sup> Sotsiaalse riigi eesmärgiks on tagada ka samas paragrahvis sätestatud inimväärikuse põhimõtet, juhul kui inimene ise või tema lähikondlased ei suuda ajutiselt või püsivalt inimväärselt ära elamise miinimumi tagada. Sotsiaalse riigi mõistet ja sellest tulenevaid riigi kohustusi on selgitanud ka Riigikohus.<sup>74</sup> Nimetatud kohtuotsuse punktis 14 sedastatakse, et õigus saada riigilt abi puuduse korral on sotsiaalne põhiõigus, mis tuleneb inimväärikuse ja sotsiaalse riigi printsiipidest. Lahendi punktis 15 on Riigikohus öelnud: „Seadusandjale ulatusliku otsustusõiguse andmine on tingitud asjaolust, et majandus- ja sotsiaalpoliitika ning eelarve kujundamine kuulub tema pädevusse. Maksukoormuse tõstmine ja vahendite ümberjaotamine võib aga põhjustada sotsiaalsete põhiõiguste kollisiooni teiste põhiõigustega.“ Riigikohus rõhutab sellega, et põhiõigusnorm ei tohi piirata seadusandja vabadust luua riigile jõukohane ning majanduslikele ja demograafilistele muutustele vastav sotsiaalsüsteem. Väga kitsastes õiguslikes raamides sotsiaalpoliitika kaotaks paindlikkuse ning piiraks poliitiliste otsuste tegemise võimalusi kui ka vajalike reformide tegemist. Samas peab sotsiaalsüsteem tagama inimväärselt elustandardi miinimumi.

Eelmainitud lahendis on täheldatud ka võimude lahususe riive ohtu. Sama lahendi punktis 16 märkis Riigikohus, et: „...Sotsiaalpoliitiliste valikute tegemisel on seadusandja seotud Põhiseaduse printsiipide ja põhiõiguste olemusega/.../ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohus peab aga vältima olukorda, kus eelarvepoliitika kujundamine läheb suures osas kohtu kätte. Seetõttu ei saa kohus sotsiaalpoliitika teostamisel asuda seadusandliku või täitevvõimu asemele.“ Põhiõiguste rikkumise korral saab õigussubjekt pöörduda kohtusse. Vastuvõetamatu oleks olukord, kus kohtud hakkavad seadusandjale andma sotsiaalpoliitika kohta juhtnööre. Sotsiaalpoliitika nii ekstensiivne kaitse tähendaks Robert Alexy arvates suurt koormat riigi eelarvele.<sup>75</sup> Sellele probleemile viitab juba Herman Schwartz 1991. aasta 25. oktoobri „Kommentaariid Jüri Adamsi poolt esitatud eelnõu kohta“, mainides, et „Teisalt

---

73 R.Maruste. lk 106

74 RKPJKo 3-4-1-7-03, III 20.01.2004, 5, 45

75 R. Alexy, lk 75-78



ei saa isik pöörduda ei õiguskantsleri ega ka kohtu poole juhul, kui riik ei täida oma kohustusi ja ei võta vastu seadusi, mis garanteeriks isiku majanduslike ja sotsiaalsete õiguste elluviimise/.../ Kui lubada kohtutel või õiguskantsleril sekkuda seadusandja töösse, siis oleks see võimude lahususe printsiibi jäme rikkumine<sup>76</sup>. Riigi sissetulekud ja eelarve prioriteedid erinevalt Põhiseaduses loetletud õigustest on ajalise iseloomuga – riik peab olema paindlik pidevalt muutuvast maailmast. Riigikohtu Üldkogu analüüsis Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingut puudutavas lahendis ka olukorda, kus riik võtab kohustusi, mis võivad potentsiaalselt muutuda ülejõukäivateks<sup>77</sup>. Riigikohus märkis, et: „.... Riigikogu koosseis, kes võtab vastu seaduse, millest tulenevad riigile pikemaajalised varalised kohustused, ei piira sellega mitte üksnes iseenda võimalusi teostada finantspädevust sama aasta riigieelarve piires, vaid kitsendab ka järgmiste Riigikogu koosseisude eelarvepoliitilisi valikuid.“ Tõsiseid probleeme võib tekkida sotsiaalsete põhiõiguste tagamine rahaliste vahendite puudumise korral. Riigi fiskaalpoliitikale võib sellisel sundolukorral olla väga negatiivne mõju. Tekkida võivad olukorrad, kus täitevvõim on eelkõige oma otsustusvõimes piiratud ning on sunnitud laenama raha olukorras, kus laenamine ei oleks riigi huvides.

Teisest küljest leevendab õigus tööle riigi kulutusi töötavate abirahadele, toimetulekutoetustele ja pikaajaliselt töötute tööturule naasmisele. Mida suurem osa rahvastikust töötab, seda suurem on riigi tulubaas ning sotsiaalmaksust saadud tulude ümberjaotamise vajadus väheneb. 2012. aasta riigieelarve seaduses moodustasid Sotsiaalministeeriumi haldusala kulud 2,77 miljardi euroga 42,1% riigi kogu kuludest<sup>78</sup>. Sotsiaalmaksuks töötute eest oli ette nähtud 16,6 miljonit eurot ja töötutoetusteks oli ette nähtud 6,4 miljonit eurot. Majanduslanguse perioodidel oleks võimalik vahendite puudust vastavatest reservidest katta. Kuna sellised küsimused tuleb lahendada Riigikogu poolt vastuvõetavate seaduste tasandil, siis on võimatu prognoosida konkreetsete meetmete kasulikkust. Lisaks peab riik tagama, et juhul kui hinnata õigust tööle kui põhigust, peab selle rakendamise õiguslik raamistik olema kooskõlas Põhiseadusest tulenevate võrdsuse põhimõtte ja õiguskindluse printsiibiga. Seega oleks vaja vastavate seaduste tasandil tagada, et põhiõigus oleks kättesaadav kõigile, jätmata halvemas olukorda näiteks puuetega inimesi või eakaid. Juhul kui riik peaks olema suuteline antud õigust tagama ainult lühiajaliselt või nõ „külmutama“ teenuse, oleks riivatud ka õiguskindluse ja

---

76 V. Peep (toimetaja), lk 1279

77 RKÜK 3-4-1-6-12, p 151

78 2012. aasta riigieelarve seadus. 07.12.2011. RT I, 23.12.2011, 1

õiguspärase ootuse põhimõtted, mis tulenevad Põhiseaduse § 10-st. Seda kinnitab ka Riigikohtu seisukoht: „Õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt peab igalühel olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt isikule ebasoodsas suunas”<sup>79</sup>

## 2.5 Õigus tööle ja selle tagamine

J. Laffranque'i hinnangul on Eesti Vabariigi Põhiseadus kirjutatud Euroopa Nõukogu vaimus, mis oli Eestile 1990. aastate alguses märksa lähedasem ja käegakatsutavam organisatsioon kui Euroopa ühendused<sup>80</sup>. Euroopa Nõukogu õiguse üldpõhimõtetega arvestamist Eesti õiguse üldpõhimõtete kujundamisel on Riigikohus täheldanud juba 1994. aastal.<sup>81</sup> Eesti liitumine Euroopa Liiduga on vähendanud Euroopa Nõukogu õigusloome mõju Põhiseaduse tõlgendamisele arvestades Euroopa Liidu õigusloome siduvust. Siiski on Euroopa Nõukogu Riigikogu poolt ratifitseeritud konventsioonid Eesti Vabariigile kohustuslikud, mille hulka kuulub Parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta, mille kohta täheldas Riigikohus, et: „Parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta I osa määratleb Harta lepingupoolte tegevuse eesmärgid. Need eesmärgid ei ole küll lepingupoolele otseselt kohustuslikud, kuid on olulised Harta siduvate sätete, samuti PS §28 lg1 tõlgendamisel<sup>82</sup>“. Seega tuleb arvestada Euroopa Sotsiaalhartas sätestatud eesmärgiga tagada täielik tööhõive Põhiseaduse tõlgendamisel.

Eesti Vabariigi Põhiseaduse eelnõu välja töötamise ajal ja selle vastu võtmisel rahvahääletusel, ei olnud Euroopa Liit veel võtnud tänapäevasele ligilähedastki kuju. Pigem kujundati asjakohased sätted lähtuvalt Euroopa Nõukogu inimõigusi ja põhivabadusi puudutavatest kokkulepetest ning välislepinguid reguleerivatele sätetele ei pööratud töögruppides suurt tähelepanu.<sup>83</sup> Enne Eesti liitumist Euroopa Liiduga 01.05.2004, oli väga aktuaalne teema Euroopa Liidu Konstitutsioon ja selle suhtestumine Põhiseadusesse, kuid esimest ei realiseerunud sellisel kujul kunagi. Hetke seisuga on meil lihtsalt aluslepingud, millest EL õiguse printsiipide tuletamine on keeruline ja avatud mitmeti tõlgendamisele. Enne 2004. aastat pakuti välja mitmeid lahendusi, kuidas ühtlustada Eesti põhiseaduslikku

---

79 RKPJKo 3-4-1-20-04 p 13

80 J. Laffranque. Lk 181

81 RKPJKo, III-4/A-5/94. RT I 1994, 80, 1159

82 RKKKo 3-3-1-58-02, p 18, RT III 20.12.2003, 2, 19

83 J. Laffranque. Euroopa õigus Eesti põhiseaduse väljatöötamisel. Juridica, 2003/III, lk 181

korda ja Euroopa Liidu õigust. Pakuti välja Põhiseaduse Kolmanda akti idee, mis leidis suurt vastuseisu kui Eesti õiguskorda sobimatu<sup>84</sup>, kui ka Põhiseaduse täiendamise seaduse idee. Nagu ajalugu näitab otsustati viimase kasuks, kuna see hõlmab üldiselt kõiki võimalikke konstitutsioonilisi vastuolusid.<sup>85</sup>

Riigikohtu põhiseadusliku järelevalve kolleegium on analüüsinud Eesti Vabariigi Põhiseaduse täiendamise seaduse<sup>86</sup> vastavust Põhiseadusele ning seeläbi Eesti ja Euroopa Liidu õiguse vahekorda seoses Eesti Panga ainuõigusega riigis raha emiteerida.<sup>87</sup> Üldkogu leidis lahendis, *et*: „Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu vastuvõtmise tulemusena muutus Euroopa Liidu õigus üheks põhiseaduse tõlgendamise ja rakendamise aluseks.“ Sellele lahendile esitasid kaks kohtunikku eriarvamuse: riigikohtunik Villu Kõve märgib oma eriarvamuses, et nii laia tõlgendamise korral tekib vastuolu sama seaduse §1-ga, mis sätestab, et Eesti kuulumine Euroopa Liit lähtub Põhiseaduse aluspõhimõtetest. Konkreetset lahendi §1 koostoime analüüsi puudumist kritiseerib oma eriarvamuses ka Erik Kergandberg. Sama lahendi punktis 16<sup>88</sup> märgitakse, et Põhiseaduse sätete vastuolu korral kohaldatakse Euroopa Liidu õigust. Kui tekib vastuolu Euroopa Liidu teisase õiguse ja Eesti Vabariigi Põhiseaduse vahel ei ole Eesti kohtud seda pädevad lahendama<sup>89</sup>. Samuti ei ole Riigikohus pädev andma õiguslikku hinnangut ka Eesti õigustloovale akti sättele, mis on seotud Euroopa Liidu õigusega<sup>90</sup>. Riigikohus viitab selles küsimuses Euroopa Kohtu praktikale ja Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklitele 230 ja 234. Kui EL-i õigus annab liikmesriigile eesmärgi, kuid vahendid selle saavutamiseks jäävad liikmesriigi kehtestada, peavad valitud vahendid olema kooskõlas nii EL-i õigusega kui ka vastama Eesti põhiseadusele<sup>91</sup>.

Põhiseaduse § 3 lõike 1 lause 2 sätestab, et rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted

---

84 A.Albi, M.Gallagher, I.Koolmeister, R.Maruste, L.Mälksoo, P.Roosma. Ühispoordumine seoses nn Põhiseaduse Kolmanda akti riigiõiguslike probleemidega. Juridica 2002/V lk 352-353.

85 J.Laffranque, Ü.Madise, K.Merusk, J.Pöld, M.Rask. Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõust. Juridica 2002/VIII lk 365.

86 Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. 14.09.2003. RT I 2007, 43, 313

87 RKPJKo 3-4-1-3-06, p 16, koos E.Kergandbergi ja V.Kõve eriarvamustega. RT III 11.05.2006, 19, 176

88 Sisuliselt tähendab see põhiseaduse olulist ja läbivat muutmist osas, milles see ei vasta Euroopa Liidu õigusele. Selgitamaks välja, missugune osa põhiseadusest on kohaldatav, tuleb seda tõlgendada koosmõjus Eesti jaoks liitumislepingu kaudu siduvaks muutunud Euroopa Liidu õigusega. Kohaldada saab seejuures üksnes seda osa põhiseadusest, mis on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas või reguleerib suhteid, mida Euroopa Liidu õigus ei reguleeri. Põhiseaduse nende sätete toime, mis pole Euroopa Liidu õigusega kooskõlas ja mida seepärast kohaldada ei saa, aga peatub. Teisisõnu tähendab see seda, et Euroopa Liidu ainupädevuses või Euroopa Liiduga jagatud pädevuses olevates valdkondades kohaldatakse Eesti seaduste, sealhulgas põhiseaduse vastuolu korral Euroopa Liidu õigusega Euroopa Liidu õigust.

89 RKPJKo 3-4-1-5-08, p 29, RT III 2008, 33, 222

90 Sama p 30

91 Sama p 36

ja normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa. Käesoleva bakalaureusetöö kontekstis oleksid rahvusvahelise õiguse üldpõhimõtted liiga üldised, et võrdlemisi konkreetsele probleemile lahendust pakkuda. Sisuliselt saaks tõlgendamisega seoseid luua, kuid see oleks äärmiselt subjektiivne. Seega rahvusvahelise õiguse üldnormid ja põhimõtted, mis ei tulene Eesti Vabariigi poolt ratifitseeritud või sõlmitud välislepingutest, ei anna antud kontekstis midagi juurde. Paragrahv 123 lõike 1 järgi ei sõlmi Eesti Vabariik Põhiseadusega vastuolus olevaid lepinguid ja lõike 2 järgi kohaldatakse vastuolu korral Eesti seaduse või aktiga välislepingust tulenevat. Siiski ei ole Põhiseaduses ühtegi normi, mis samas keelaks õigust tööle kui põhiõigust või õiguse tulenemisel Eestile siduvast välislepingust välistaks või oluliselt kitsendaks seda.

Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) konventsioonidel on oluline mõju Põhiseaduse sotsiaalõiguste osa loomisel ning nende tõlgendamisel. Tööõigusega seotud konventsioonidest on kõige laiemal ulatusega Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 1991. aasta otsusega ratifitseeritud ÜRO Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste pakt. Sellega seoses on Riigikohus on täheldanud, et: „Eesti ühinemine nimetatud paktiga tähendab, et Eesti on tunnustanud paktis märgitud inimõigusi ja peab rakendama vastavalt võimalustele maksimaalsed abinõud selleks, et tagada nende õiguste teostamine.“<sup>92</sup> Seega on õigus tööle Eesti Vabariigi põhiseaduslikus korras allikaks Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt. Praktikas ei ole Eesti Vabariik oma aruandluses maininud täpseid meetmeid, millega soovitakse õigus tööle tagada seoses paktiga.

Euroopa Liidu põhiseaduse läbi kukkumisena tulemina on Eestile siduvad Lissaboni leping ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Bakalaureusetöö punktist 1.3 tulenevalt on põhiõiguste harta primaarselt kohaldatav Euroopa Liidu õiguse kohaldamisel. Euroopa Liidu lepingus märgitud täieliku tööhõive eesmärk ei tekita liikmesriikidele vahetuid kohustusi. Järelikult ei ole ka Eesti Vabariigi põhiseaduslik kord vastuolus liidu õigusega. Lissaboni strateegia, omamata õiguslikult siduvat jõudu, ei tekita samuti vastuolu Põhiseadusega ja ei tingi vajadust asuda arenguklauslit tõlgendama. Euroopa Liidu õigus on kõige dünaamilisem võrreldes teiste Eestile siduvate rahvusvaheliste õigust tööle puudutavate instrumentidega, seega on Põhiseaduse ja Euroopa Liidu õiguse vahetud aktuaalne isegi olukorras, kus hetkel ei tulene kohustust tagada täielik tööhõive ja õigus tööle, kui olemasoleva töösuhte

---

92 RKHKo 3-3-1-58-02, p 18, RT III 20.12.2003, 2, 19

kaitsemine ja tööturu teenuste tagamine, on tagatud lähtuvalt kitsendatud tähendusest. Lisaks puudub Euroopa Liidu õigussüsteemis ühtne määratlus õiguse tööle sisu kohta ja selle seostest täieliku tööhõive eesmärgiga. Kui see tulevikus ühtlustatakse võib selles tuleneda liikmesriikidele, sealhulgas Eesti Vabariigile, konkreetsema sisuga kohustusi.

Eesti Vabariigi 1937. aasta Põhiseadus sätestas töö kui kohustuse, mitte kui õiguse, mis võib Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakti järgi olla tänapäevases kontekstis ainult deklaratiivse tähendusega. Kaasaegse Põhiseaduse normistik tagab õiguse tööle selle kitsendatud tõlgenduses kõigile töötajatele olenemata kodakondsusest, kuid sellest ei lähtu, et õigus tööle saab olla põhiõigus selle laiendatud tõlgenduse järgi. Seda toetavad ka viidatud õiguskirjanduses välja toodud seisukohad ning ka kohtupraktikas ei ole vastavat tõlgendust mainitud. Selle tuletamine arenguklauslist on võimalik, kuid õiguse tekkimiseks on vaja ka riigivõimu poolt õigust tunnustada. Sellel oleks alust, kui selline õigus tuleks otseselt Euroopa Liidu õigusest või Eestile siduvatest rahvusvahelistest lepingutest. Esimest kohaldatakse ka vastuolu korral Eesti Vabariigi Põhiseadusega. Kui tegemist on vastavate õigusaktide tõlgendusliku järeilmiga, ei saa väita, et õigus tööle oleks juba põhiõiguste kataloogi osa. Eesti Vabariigile siduvate rahvusvaheliste kokkulepete, mis õigust tööle kui õigust täielikule tööhõivele, osas on valitsev seisukoht, et tegemist on sisult deklaratiivsete normidega. Need kohustavad riike võtma aktiivseid meetmeid üksnes tööhõive olukorra parandamiseks, eesmärgiga kunagi tagada vastav õigus. Seega ei saa väita, et vastav põhiõigus võiks saada põhiõiguste kataloogi osaks olles rahvusvaheliselt tunnustatud ja Eestile siduv. Samuti poleks riik suuteline tõenäoliselt täielikku tööhõivet tagama arvestades riigi eelarvele langevat koormust ja kohustust arvestada võrdsuse põhimõtet, õiguspärase ootuse ja õiguskindluse printsiipe.

## Lõppsõna

Bakalaureusetöö eesmärgiks oli anda vastus küsimusele kas õigus tööle on põhiõigus Eesti Vabariigi põhiseaduslikus korras. Kuna õigust tööle käsitletakse rahvusvahelises õiguses nii kitsendatud kui laiendatud tähenduses, siis lähtub analüüs mõlemast. Õigus tööle laiendatud tähenduses hõlmab õigust täielikule tööhõivele, mille sisuline saavutamine on riigi jaoks keeruline. Arvestades õiguspärase ootuse ning õiguskindluse printsiipe, peab õigus tööle laiendatud tähenduses olema jätkusuutlik. Samas ei tohi täieliku tööhõive eesmärk kitsendada isiku vaba eneseteostuse õigust ning kellelegi ei tohi sellest tuleneda kohustust tööd teha, kui ta seda ei soovi. Kitsendatud tähenduses tuleb riigil tagada olemasoleva töösuhte kaitse ning luua tingimused tööhõive suurendamiseks. Nii eesti kui ka välismaises õiguskirjanduses on leitud, et õigusega tööle ei kaasne õigussubjekti nõudeõigust riigile isiku tööga varustamiseks. Samas on osa autoreid seisukohal, et õigus tööle tagab teisi tööga seotud põhiõigusi. Riigikohus on möönnud, et sellisel juhul tekiks vastuolu võimude lahususe põhimõttega, kui kohus hakkaks seadusandjale ette kirjutama sotsiaalpoliitilisi otuseid, mis piiraksid seadusandja õigust kujundada riigieelarve poliitikat.

Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt, Euroopa Sotsiaalharta, kui ka Euroopa Liidu leping näevad eesmärgina täielikku tööhõivet. Viimast täpsustab Lissaboni strateegia, mille rakendamine saavutatud eesmärkide saavutamiseks ettenähtud tähtaegadeks ei ole siimaani osutunud edukaks. Lisaks tuleneb õigus tööle ka Euroopa Liidu põhiõiguste hartast, mille sõnastuses kasutati kompromissina väljendit õigus teha tööd. Euroopa Liidu õigusaktides ja soovitustes puudub ühtne tõlgendus õigusest tööle. Samuti on ILO mitmes konventsioonis sätestanud täieliku tööhõive eesmärgi ning rõhutanud selle olulisust isegi viimase ülemaailmse majanduskriisi ajal. Samas on nimetatud eesmärk suunatud tulevikku ja erialakirjanduses puudub konkreetne määratlus, millal tekib riigil vastavalt majanduskasvule ja rahalistele vahenditele kohustus tagada täielik tööhõive. Hetkel ei ole ükski arenenud tööstusriik deklareerinud selle eesmärgi saavutamist.

Kõige tavalisem põhjendus, miks õigust tööle põhiõigusena kui õigust täielikule tööhõivele tunnustada ei soovita on sotsiaal-majanduslik: riigid ei taha oma sotsiaalkulutusi tõsta ning ei soovi tööturu paindlikust kaotada. Rahvusvaheliste inimõiguste dokumentide puhul on määrav ka nende täitmise järelvalve ning dokumendi koostanud organisatsiooni tõlgendused dokumendi sätete kohta. Nii Euroopa Sotsiaalharta kui ka Majanduslike, sotsiaalsete ja

kultuurialaste õiguste rahvusvahelise paktiga kaasneb liikmesriikide aruandluse kohustus. Euroopa Sotsiaalharta puhul puudub ka seisukoht selle kohta, milline töösuhe kuulub täieliku tööhõive alla. Sotsiaalõiguste komitee hindab vaid üleüldist tööturu olukorda lähtuvalt liikmesriikide poolt esitatud statistilistest andmetest ning komiteed on kritiseeritud selle eest, et ta ei ole andnud hinnangut riikide meetmetele täieliku tööhõive saavutamise eesmärgi täitmisel. ÜRO ja ILO tasandil arvestatakse lisaks ka riikide arengutaseme, kultuurilise tausta ja majandusliku võimekusega. Eesti Vabariik ei maini oma aruannetes näiteks kordagi reaalseid meetmeid, mida kavatsetakse rakendada täieliku tööhõive saavutamiseks. Globaliseeruv maailmamajanduses konkurentsivõimeliseks jäämise nimel ei julgeta olulisi samme tööõiguse valdkonnas vastu võtta.

Eesti Vabariigi 1937. aasta Põhiseadus sätestas töö iga kodaniku kohustusena. Sarnaseid deklaratiivseid sõnastusi oli ka mitmes taasiseseisvunud Eesti Põhiseaduse eelnõus. Eesti Vabariigi õiguskorras mainib õigust tööle üksnes Lastekaitse seadus, mille vastaval sättel on deklaratiivne iseloom. Eesti on ratifitseerinud kõik bakalaureusetöös käsitletud rahvusvaheliste ja regionaalsete organisatsioonide mainitud kokkulepped ning Riigikohus on Põhiseaduse normide tõlgendamisel neile mitmel korral viidanud. Peale Euroopa Liiduga liitumist on kasvanud Euroopa Liidu õiguse mõju Eesti õigussüsteemile ulatuseni, kus Põhiseaduse normi vastuolu korral Euroopa Liidu õigusega kohaldatakse viimast lähtuvalt Riigikohtu praktikast. Kui liidu õigussüsteemis ühtlustatakse õiguse tööle ja täieliku tööhõive eesmärgi vahекord, võib sealt tulla Eesti Vabariigile konkreetsemaid kohustusi.

Tööga seotud õigusi puudutavad Põhiseaduse paragrahvid 28 ja 29, kuid need sätestavad üksnes riigi kohustuse sotsiaalprogrammideks ning vastavad õigused on seaduste tasandil tagatud nii kodanikele kui ka võõrriikide kodanikele ja kodakondsuseta isikutele. Põhiseaduse §10-est tuleneb põhiõiguste kataloogi tõlgenduslik avatus kui ka võimalus lisada täiendavaid sätteid. Eesti õiguskorras võiks olla tegemist põhiõiguste kataloogi välise õigusega tulenevalt sotsiaalriigi põhimõttest, sest õigus tööle ei lähe vastuollu juriidiliselt Põhiseaduse printsiipide ja põhimõtetega. Samuti ei dubleeriks see juba olemasolevaid põhiõigusi. Siiski ilma riigivõimu poolse tunnustusega või tulenemata Eestile siduvast Euroopa Liidu või rahvusvahelise kokkuleppeta, ei saa vastavat õigust põhiõiguste kataloogi väliseks põhiseaduslikuks õiguseks lugeda.

Ühest küljest võimaldaks õigust tööle põhiõigusena tunnustades riik kokku hoida

sotsiaaltoetuste pealt ning suurem osa tööga hõivatud elanikkonnast suurendaks maksutulu. Samuti suurendaks see tööturul nõrgemal positsioonil olevate gruppide nagu noored, invaliidid, rahvuslikud vähemused ja naised kaasatust. Teisest küljest puudub sotsiaalne taristu, et sellist õigust tagada ja mineviku negatiivsed kogemused pärsivad poliitikute tahet töövaldkonnas nii suurteks muutusteks. Täieliku tööhõive eesmärki ette nägevad rahvusvahelised kokkulepped ei kohusta Eesti Vabariiki tagama vastavat õigust põhiõigusena alates kokkulepete ratifitseerimisest. Kokkuvõtvalt järeldeb bakalaureuse tööst, et õigus tööle kui põhiõigus laiendatud tähenduses ei ole põhiõigus Eesti Vabariigi põhiseaduslikus korras. Põhjusteks on see, et puudub konkreetne määratlus, millal täieliku tööhõive tagamine muutub riigi kohustuseks ning siamaani ei ole ükski kolmest riigivõimu harust seda ka põhiõigusena tunnustanud.



## **Abstract of Right to Work as a Fundamental Right**

This study covers the question whether the right to work could be a fundamental right in the Estonian constitutional order. The subject of right to work arose in the 1960ies in the United Nations's, ILO's and the Council of Europe's legal provisions. Academic literature acknowledges the expanded and the narrow approach on the exact nature of right to work. The expanded approach interprets it as a right to full employment, whereas the narrow approach interprets it as a state's obligation to protect the already existing work relationship and to provide labour market services. Its importance has been reduced in the expanded explanation as a declaratory clause which qualifies it as something to be achieved in undetermined future. The issue is controversial hence it rises the expenses of the state on the labour market but on the other hand the burden of social expenses lightens since the formerly unemployed would not need state support and the tax revenue would rise. In the analysis the author focuses in the first chapter on on European Union's legislation and guidelines and international documents on human rights such as the European Social Charter, the International Labour Organisation's recommendations and on the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in the second chapter Constitution of the Republic of Estonia. The study focuses on legal aspects of the question while the economic and political aspects are analyzed only where necessary.

The European Social Charter by the Council of Europe is a regional treaty which expressly states that full employment is a goal for the signatories. However unemployment does not constitute to being in breach of the charter. Each party to the charter has periodical report obligation to the European Committee of Social Rights, which monitors the fulfilment of the charter. It is still unclear which type of work-relationship constitutes to full employment and when does a state have the obligation considering its economic capabilities to provide and guarantee full employment. Interestingly the Estonian Republic in its reports to the Social Committee, which monitors the fulfilment of the treaty, tries to avoid the notion of full employment. The Committee in turn has been criticized for not assessing whether members of the Charter have actually taken any real steps towards full employment. International Labour Organization's and United Nation's Covenant on Social, Economical and Cultural rights both adress a significantly wider audience than European countries which means that the obligations must be economically and politically acceptable to a wider range of subjects. The latter does not literally mention full employment but in interpreting the article 6

of the covenant such right can be derived from the article.

Only a part of the labour field is in the competence of the European Union legislation. Nevertheless the European Union member states employment policies are guided by common guidelines which stress full employment as the objective. Article 3 section 3 of the Treaty of the European Union reaffirms such goal but is only declaratory as such. The European Charter of Fundamental Rights of the European Union states that everyone has the right to engage in work as a compromise solution. As the Charter became binding to all member states since 2009, the importance of the European Social Charter has decreased for the European Union members including Estonia. Employment is a central theme in the Lisbon strategy but the accomplishment of mentioned objectives has been postponed several times. Achieving full employment is sought through including disadvantaged groups of the society like the disabled, the young, the elderly and women. The decreasing demographics supplement to additional pressure to the labour market. The Lisbon strategy seeks to improve the quality of jobs as well as to increase the number of jobs which when put to real effect sets national governments under heavy financial strain and requires numerous large scale reforms. It is hard to assess the effects globalization will have in the future progress of labour rights in the European Union.

The Constitution of the Estonian Republic of 1937 stated that work was the duty of each citizen. The first drafts of the new Constitution were in the spirit of the previous one but gradually the wording was changed to stipulate only the basic work-related rights. The Estonian Constitution does not contain an article about the individual's right to work nor can it be derived from the existing articles by interpreting them. The development clause – article 10 states that rights which are in the spirit of the Constitution or are in accordance with its main principles are not excluded by those in the document. Those rights can be derived from interpreting the already existing rights of the catalogue or they could come from an external source. Such right has to be in harmony with the principles of the democratic state of rule of law, social state and human dignity. The National Court of Estonia has stated that the legislator cannot be limited to the extent in social policy that the failure to fulfil its obligations would result in a situation where the highest court dictates the nation's social policy. The development clause cannot be used to arbitrarily add constitutional rights – they must come either from compulsory international legal provisions or to be formally acknowledged by the state. Other internationally acknowledged principles and rights are pivotal

parts of the Estonian legal system according to article 3 of the Constitution, therefore the right to work as a fundamental right could come from an external source.

On one hand the acknowledgement of the right to work as a right to full employment would increase the state's tax revenues, but on the other hand it would make the labour market less flexible. There is lack of pressure from international organisations which proclaim to promote full employment. In conclusion the right to work cannot be considered as a constitutional right in the purport of full employment. Despite the Estonian Republic must take into account that it is an obligation to make effort to reach such state of employment in undetermined future since it is a voluntarily taken obligation.

Esitatud: 13.05.2013

Bakalaureusetöö on kirjutatud isiklikult ja töös on 40 lehekülge.

Autor: Lauri Jõgi

Allkiri: \_\_\_\_\_

## Kasutatud kirjandus

1. M.L. Aasamets, A.Henberg, T.Ilus, A. Kiviotsa, M.Laatsit, M.Malvet, K.Muller, M.Oras, K.Rebane, J.Saarevet. Eesti sotsiaalõiguse kodifitseerimine. Sotsiaalseadustiku üldosa analüüs. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=48231/Sotsiaalseadustiku+%FCldosa+anal%FC%FCs\\_mai+2009.pdf](http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=48231/Sotsiaalseadustiku+%FCldosa+anal%FC%FCs_mai+2009.pdf)
2. A.Albi, M.Gallagher, I.Koolmeister, R.Maruste, L.Mälksoo, P.Roosma. Ühispöördumine seoses nn Põhiseaduse Kolmanda akti riigiõiguslike probleemidega. Juridica 2002/V
3. R.Alexy. Põhiõigused Eesti Vabariigi põhiseaduses. -Juridica eriväljaanne, 2001
4. B.Bercusson. European labour law and the EU Charter of Fundamental Rights. Summary version, ETUI kirjastus, Brüssel, 2002.
5. L.Betten. The EU Charter on Fundamental Rights: a Trojan Horse or a Mouse? International Journal of Competative Labour Law and Industrial Relations, Kluwer, 2001, nr 1.
6. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Fact Sheet No.16 (Rev.1). Arvutivõrgus kättesaadav <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet16rev.1en.pdf>
7. M.C.R. Craven. The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : a perspective on its development. Clarendon, Oxford, 2002. lk 194 - 225
8. A.C.L. Davies. Perspectives on Labour Law. Cambridge, 2004
9. G.de Burca, B de Witte. Social Rights in Europe. Oxford University Press, 2005.
10. G.Meardi. Felxicurity meets state tradition. International Journal of Comparative Labour Law, Kluwer, 2011, nr 3
11. The General Conference of the International Labour Organization of 01.07.2009. Recovering from the Crisis: a Global Jobs Pact. Arvutivõrgus kättesaadav [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_108456.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_108456.pdf)
12. Eesistumise resolutsioon. Lissaboni Euroopa Ülemkogu. 23 ja 24 märts 2000 eelnõu. Arvutivõrgus kättesaadav [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm)
13. The European Committee of Social Rights. Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights. 01.09.2008. Arvutivõrgus kättesaadav

- [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestSept2008\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestSept2008_en.pdf)
14. Euroopa Liidu Nõukogu: Council conclusions on The Annual Growth Survey and the Joint Employment Report in the context of the European Semester Priorities for Action in the Areas of Employment and Social Policies: Political guidance in 2012. 17.02.2012. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/lsa/128036.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/lsa/128036.pdf)
15. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalnõukogu. Faktileht No.16 (Rev.1), Genf, 1991. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet16rev.1en.pdf>
16. Euroopa sotsiaalharta sekretariaat (koost). Euroopa sotsiaalõiguste komitee praktika (case-law) kokkuvõte. Euroopa sotsiaalharta, juuli 2001. Arvutivõrgus kättesaadav [http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/sotsiaalharta/sotsiaalharta01\\_1\\_.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/sotsiaalharta/sotsiaalharta01_1_.pdf)
17. Euroopa sotsiaalõiguste komitee. Parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta. Järeldused 2004 (Eesti). Arvutivõrgus kättesaadav [http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/sotsiaalharta/j%C3%A4reldused\\_2004.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/sotsiaalharta/j%C3%A4reldused_2004.pdf)
18. Euroopa sotsiaalõiguste komitee. Euroopa Sotsiaalharta (parandatud ja täiendatud). Järeldused 2008 (Eesti). Parandatud ja täiendatud sotsiaalharta artiklid 1, 9, 10, 15, 20, 24 ja 25. Arvutivõrgus kättesaadav [http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/sotsiaalharta/Euroopa\\_sotsiaalharta\\_Parandatud\\_ja\\_taiendatud\\_Jareldused\\_2008.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/sotsiaalharta/Euroopa_sotsiaalharta_Parandatud_ja_taiendatud_Jareldused_2008.pdf)
19. Euroopa sotsiaalõiguste komitee. Euroopa Sotsiaalharta (parandatud ja täiendatud). Järeldused 2012. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/sotsiaalharta/J%C3%A4reldused\\_%C3%BCldine\\_2012.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/sotsiaalharta/J%C3%A4reldused_%C3%BCldine_2012.pdf)
20. E.S. Gerasimova, A.V. Gvozdzitskikh, O.S. Krylova. Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Right. E/C.12/2003/9. Arvutivõrgus kättesaadav [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/5a994354a374043ac1256dda0033dd40/\\$FILE/G0343941.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/5a994354a374043ac1256dda0033dd40/$FILE/G0343941.pdf)
21. R. Huiskamp, K.J. Vos, Flexibility. Modernization and the Lisbon Strategy. International Journal of Competative Labour Law and Industrial Relations, Kluwer, 2007, nr 3.
22. J. Laffranque. Euroopa õigus Eesti põhiseaduse väljatöötamisel. Juridica, 2003/III

23. J. Laffranque, Ü. Madise, K. Merusk, J. Pöld, M. Rask. Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõust. Juridica 2002/VIII
24. M. Lieuw-Kie-Song, K. Philip, M. Tsukamoto, M. Van Imschoot. Towards the right to work: Innovations in Public Employment Programmes (IPEP), Genf 2010. Arvutivõrgus kättesaadav [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_strat/---emp\\_invest/documents/publication/wcms\\_158483.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_strat/---emp_invest/documents/publication/wcms_158483.pdf)
25. U.Lõhmus. Põhiõiguste kaitse kolmnurgas riik - Euroopa Nõukogu - Euroopa Liit, Juridica 2010/V.
26. Ü.Madise, B. Aaviksoo, H. Kalmo, L. Mälksoo, R. Narits, P.Pruks, P.Vinkel. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kirjastus Juura, Tallinn 2012.
27. R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja vabaduste kaitse. Tallinn 2004.
28. R.Maruste. Põhiõiguste harta Euroopa põhiseaduslikus lepingus. Juridica 2004/X
29. R. Maruste, H. Schneider, T. Anton ja P. Järvelaid. Taasvabanenud Eesti Põhiseaduse eellugu. Juura, Õigusteabe AS; Tallinn, 1997
30. J.Mayer. The Concept of the Right to Work in International Standards and the Legislation of ILO member States. International Labour Review, Vol 124, nr 2, 1985
31. V. Peep (toimetaja). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Juura, Õigusteabe AS; Tallinn, 1997
32. J. Pöld. Kuidas mõista Eesti õiguse ja Euroopa Liidu õiguse vahekorda põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamisel? Arvutivõrgus kättesaadav <http://www.iuridicum.ee/public/files/32teesid/32Pold.pdf>
33. M. Rask. Põhiseadus 20. Ettekanne õigusteadlaste päevadel 4. oktoobril 2012 Tartus. Arvutivõrgus kättesaadav [http://www.riigikohus.ee/vfs/1378/Rask\\_ettekanne%20OTP%204%2010%202012.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1378/Rask_ettekanne%20OTP%204%2010%202012.pdf)
34. M. Rosentau. Euroopa Konstitutsioon – kas vajadus või unelm. Juridica, 2002/VI
35. G. Schmid. Full employment in Europe. Managing Labour Market Transitions and Risks. Edward Elgar Publishing Ltd, lk 1-4. Arvutivõrgus kättesaadav [http://books.google.ee/books?id=cuaKIQo\\_sgoC&printsec=frontcover&dq=full+employment+in+europe&hl=en&sa=X&ei=Du6LT76rKsOC4gTc4LDbCQ&redir\\_esc=y#v=onepage&q=full%20employment%20in%20europe&f=false](http://books.google.ee/books?id=cuaKIQo_sgoC&printsec=frontcover&dq=full+employment+in+europe&hl=en&sa=X&ei=Du6LT76rKsOC4gTc4LDbCQ&redir_esc=y#v=onepage&q=full%20employment%20in%20europe&f=false)
36. W. Sengerberger. International Labour Standards in the globalized economy: obstacles and opportunities for achieving progress - J.D.R Craig ja S.M. Lynk (koost). Globalization and the Future of Labour Law, Cambridge University Press,

Cambridge, 2006 lk 331-355

37. H. Siimets-Gross. Social and Economic Fundamental Rights in Estonian Constitutions Between World Wars I and II: A Vanguard or Rearguard of Europe?- Juridica International, 2005/I
38. Statistikaamet. Rahvamajanduse arvepidamine. Arvutivõrgus kättesaadav [http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Majandus/15Rahvamajanduse\\_arvepidamine/03Lisanaitajad/RAL\\_11.htm](http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Majandus/15Rahvamajanduse_arvepidamine/03Lisanaitajad/RAL_11.htm)
39. A.M.Świątkowski. Charter of Social Rights of the Council of Europe. Alphen aan den Rijn : Kluwer Law International, 2007
40. Theoleyre, M.O. Õppematerjal kohtunikele 2004: Tööõigus Euroopa Ühenduses. Tartu 2005
41. T.Treier, E Käärits, S.Suder. Seletuskiri Töölepingu seaduse eelnõu juurde.
42. Truuväli, E.-J. jt. Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008.

### **Kasutatud õigusaktid**

1. 2012. aasta riigieelarve seadus. 07.12.2011. RT I, 23.12.2011, 1
2. Eesti Vabariigi lastekaitse seadus. 08.06.1992. RT I, 21.03.2011, 50
3. Eesti Vabariigi Põhiseadus. 28.06.1992. RT 1992, 26, 349; RT I, 27.04.2011, 2
4. Eestiv Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. 14.09.2003. RT I 2007, 43, 313
5. Eesti Wabariigi põhiseadus. Asutawa Kogu poolt 15. juunil 1920. a. wastu wõetud ja "Riigi Teatajas" 9. aug. nr. 113/114 awaldatud Tallinn, 1920
6. Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. Euroopa Liidu Teataja, C 83, 30.03.2010, lk 13-47
7. Parandatud ja täiendatud Eruoopa Sotsiaalharta. RT II 31.05.2000, 15, 93; (õ) 31.07.2009
8. Philadelphia deklaratsioon, Philadelphia 1944. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.ilocarib.org.tt/projects/cariblex/conventions\\_23.shtml](http://www.ilocarib.org.tt/projects/cariblex/conventions_23.shtml)
9. Portugali Vabariigi Põhiseaduse seitsmes revisjon. 2005. Arvutivõrgus kättesaadav <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/conteudo/files/constituicaoingles.pdf>
10. Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt. RT II 1993, 10, 13; (õ) 21.12.2008
11. Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) tööhõivepoliitika elluviimise konventsioon

(nr 122). RT II 2002, 16, 68 (õ) 08.01.2010

12. Nõukogu otsus, 12.06.2005, liikmesriikide tööhõivepoliitika suuniste kohta. 2005/600/EÜ, Euroopa Liidu Teataja L 205 , 06.08.2005, lk 0021 – 0027
13. Nõukogu otsus, 21.10.2010, liikmesriikide tööhõivepoliitika suuniste kohta. 2010/707/EL, Euroopa Liidu Teataja, L 308, 24.11.2010, lk 46-51

### **Kasutatud kohtupraktika**

1. Riigikohtu halduskolleegiumi 20.12.2002. a otsus nr 3-3-1-58-02, RT III 20.12.2003, 2, 19
2. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelvalve kolleegiumi 08.10.2003. a otsus nr 3-4-1-7-03, RT III 20.01.2004, 5, 45
3. Riigikohtu halduskolleegiumi 10.11.2003. a otsus nr 3-3-1-65-03, RT III 10.11.2003, 34, 349
4. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelvalve kolleegiumi 02.12.2004. a otsus 3-4-1-20-04, RT III 2004, 35, 362
5. Riigikohtu Üldkogu 22.02.2005. a otsus nr 3-2-1-73-04, RT III 2005, 8, 73
6. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelvalve kolleegiumi 11.05.2006. a otsus nr 3-4-1-3-06, koos E. Kergandbergi ja V. Kõve eriarvamustega. RT III 11.05.2006, 19, 176
7. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelvalve kolleegiumi 26.06.2008. a otsus nr 3-4-1-5-08, RT III 2008, 33, 222
8. Riigikohtu Üldkogu 12.07.2012. a otsus nr 3-4-1-6-12, RT avaldamismärge puudub.



## **Lihthitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina \_\_\_\_\_ Lauri Jõgi \_\_\_\_\_  
(sünnikuupäev: \_\_\_\_\_ 16.02.1988 \_\_\_\_\_)  
(*autori nimi*)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihthitsentsi) enda loodud teose  
Õigus tööle kui põhiõigus Eesti Vabariigi põhiseaduslikus  
korras

,

(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja on dotsent Gaabriel Tavits \_\_\_\_\_,  
(*juhendaja nimi*)

- 1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
  - 1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihthitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus/Tallinnas/Narvas/Pärnus/Viljandis, 13.05.2013 \_\_\_\_\_ (*kuupäev*)